

ANALISA

1983—8

ASIA TENGGARA DAN DUNIA



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Kirdi DIPOYUDO

Dewan Redaksi

**Daoed JOESOEF
Rufinus LAHUR
J. PANGLAYKIM
A.M.W. PRANARKA
Pande Radja SILALAH
M. Hadi SOESASTRO
Harry TJAN SILALAH
Jusuf WANANDI
A. Sudiharto DJIWANDONO
Ronald NANGOI**

Redaksi Pelaksana

**Kirdi DIPOYUDO
Ronald NANGOI**

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Alamat

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat,
Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13,
Jakarta Pusat, Telepon 349489

PENGANTAR REDAKSI	660
HUBUNGAN AUSTRALIA-INDONESIA DALAM PER- KEMBANGAN ASIA-PASIFIK	
<i>Jusuf WANANDI</i> (diterjemahkan oleh Ronald NANGOI)	664
HUBUNGAN BISNIS INDONESIA-JEPANG: BERPUSAT PADA ASPEK KUALITATIF	
<i>J. PANGLAYKIM</i> (diterjemahkan oleh Nancy K. SUHUT)	670
SEGI-SEGI POLITIK KERJA SAMA ASEAN-ME	
<i>C.P.F. LUHULIMA</i> (diterjemahkan oleh Kirdi DIPOYUDO)	689
MENILAI PRESTASI ASEAN: KERJA SAMA DALAM BIDANG POLITIK DAN KEAMANAN	
<i>J. Soedjati DJIWANDONO</i>	705
POLA DAN PERKEMBANGAN KERJA SAMA EKONOMI ASEAN	
<i>Djisman S. SIMANDJUNTAK</i>	716
MASALAH KAMBOJA: POSISI VIETNAM DAN TANG- GAPAN ASEAN	
<i>Asnani USMAN</i>	728
MASALAH NETRALITAS KAMBOJA	
<i>Oct. Ovy NDOUK</i>	739

PENGANTAR REDAKSI

Kawasan Asia Tenggara mempunyai arti penting bukan saja bagi kita karena ia merupakan kawasan kita, tetapi juga bagi dunia pada umumnya. Ini khususnya adalah berkat kekayaan alamnya dan letak geografisnya yang strategis pada posisi silang dunia sehingga menjadi penghubung dua samudra, yakni Samudra Hindia dan Samudra Pasifik, serta dua benua, yakni Benua Asia dan Australia. Secara demikian kawasan ini penting tidak hanya bagi strategi militer global negara-negara besar tetapi juga bagi ekonomi dunia, khususnya ekonomi Jepang, Amerika Serikat dan Masyarakat Eropa. Selama ini mereka merupakan partner dagang dan penanam-penanam modal yang besar. Kawasan Asia Tenggara kaya akan sumber-sumber daya alam dan mineral penting seperti minyak, timah, karet, dan tembaga. Selain itu, kawasan ini memiliki selat-selat yang vital bukan saja bagi lalu-lintas kapal-kapal perang negara-negara besar tetapi juga bagi arus kegiatan perdagangan dunia.

Namun kedudukan kuat negara-negara industri yang besar seperti Jepang, Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat telah menciptakan hubungan yang tidak seimbang dengan negara-negara di kawasan. "Terms of trade" sangat menguntungkan mereka, lagi pula negara-negara kawasan semakin menghadapi kesulitan untuk berperan dalam perdagangan internasional. Oleh sebab itu usaha-usaha seperti integrasi kerja sama ekonomi ASEAN perlu dikembangkan sebagai kondisi untuk menunjang pembangunan nasional negara-negara ASEAN dan memperbaiki kedudukan tawar-menawar mereka terhadap negara-negara besar. Negara-negara anggotanya yakin bahwa perkembangan dan pembangunan nasional mereka akan semakin lancar, apabila kawasan Asia Tenggara berada dalam keadaan stabil dan aman. Oleh sebab itu kawasan yang aman, bebas, dan netral (ZOPFAN) menjadi tujuan kerja sama ASEAN seperti ditegaskan dalam Deklarasi Kuala Lumpur (1971). Dengan demikian kerja sama regional tersebut tidak hanya bermanfaat bagi kawasan tetapi juga bagi masing-masing negara anggotanya.

Namun sejauh ini ZOPFAN belum terwujud terutama karena kehadiran militer negara-negara besar yang meningkat di kawasan dan timbulnya masa-

lah Indocina akibat invasi dan pendudukan Vietnam atas Kamboja. Tindakan Vietnam itu ditentang oleh negara-negara ASEAN dan banyak negara lain karena dinilai melanggar asas-asas hukum hubungan internasional dan mengancam keamanan mereka.

Penyelesaian masalah Kamboja masih mengalami kemacetan karena belum tercapai titik temu antara posisi Vietnam dan ASEAN. Tetapi demi stabilitas dan keamanan kawasan, pemikiran-pemikiran dan prakarsa-prakarsa baru diperlukan karena selama ini usaha-usaha yang dilakukan tidak berhasil memecahkan masalah Kamboja.

Walaupun sebagian besar berasal dari dalam, masalah Indocina tersebut tidak luput dari pengaruh persaingan negara-negara besar yang ingin menanamkan pengaruh atau mengamankan kepentingan mereka di kawasan. Amerika Serikat menggelar kekuatan militer yang besar dan mempunyai pangkalan-pangkalan militer di Pilipina guna membendung apa yang dilihatnya sebagai ekspansionisme Uni Soviet. Sebaliknya Uni Soviet dalam kedudukannya sebagai superpower merasa perlu untuk mengimbangnya dengan meningkatkan kehadiran militernya di kawasan dan menggunakan pangkalan militer di Vietnam, lagipula berusaha agar Vietnam terus bergantung padanya. Di samping itu, RRC berusaha membendung pengaruh luas Uni Soviet dan mengamankan kepentingan-kepentingannya di kawasan dengan membantu gerakan-gerakan Khmer Merah di Kamboja serta mendukung partai-partai komunis di Asia Tenggara dan menjalin hubungan baik dengan Amerika Serikat dan Jepang.

Di samping kepentingan politik, Amerika Serikat dan Uni Soviet mempunyai kepentingan lain yang lebih besar di kawasan. Kalau Amerika Serikat berkepentingan dengan kebebasan lalu-lintas ekonomi dan militer, maka Uni Soviet menuntut kebebasan lalu-lintas bukan saja untuk kekuatan militernya, tetapi juga bagi dirinya sendiri dan sekutu-sekutunya untuk komunikasi antartara wilayah Eropa dan Asianya.

Kawasan yang menjadi medan persaingan negara-negara besar ini adalah tema ANALISA bulan ini. Sehubungan dengan itu diturunkan tujuh buah tulisan yang menyoroti berbagai segi kawasan dan tempatnya di dunia. Karangan yang pertama merupakan terjemahan makalah Jusuf WANANDI dalam Konperensi Australia-Indonesia, Bali, 6-8 Desember 1982, yang diselenggarakan oleh Department of Foreign Affairs (Canberra) dan CSIS (Jakarta). Tulisan ini membahas hubungan Australia-Indonesia dalam konteks perkembangan Asia-Pasifik dan menyoroti baik pengaruhnya terhadap kawasan maupun sebaliknya pengaruh perkembangan kawasan terhadap hubungan mereka. Berbagai masalah politik, keamanan dan ekonomi sedang dihadapi

kawasan Asia-Pasifik, sehingga pendekatan bipolar dan militer saja tidak dapat diandalkan. Pendekatan yang lebih luas dan bersifat multipolar diperlukan untuk mengatasinya. Sehubungan dengan itu Indonesia dan Australia merupakan kekuatan menengah di kawasan yang bisa berperan. Namun perbedaan pandangan khususnya mengenai Timor Timur menyebabkan hubungan mereka kurang baik. Oleh sebab itu diperlukan langkah-langkah konkrit untuk memperbaiki dan meningkatkan hubungan dan kerja sama kedua negara, yang pada gilirannya akan menunjang perdamaian dan kestabilan keamanan kawasan.

Jepang dewasa ini telah berkembang menjadi salah satu kekuatan ekonomi dan bisnis terbesar di dunia. Posisinya yang kuat dan dominan dalam bisnis internasional memberi kesan adanya hubungan asimetris antara Jepang dan Indonesia sebagai negara berkembang dan berpendapatan menengah. Namun kemungkinan perubahan secara kualitatif dalam pola perdagangan dan investasi Indonesia di masa mendatang diharapkan dapat memperkuat posisi perekonomian di Indonesia. Hal itu dibahas dalam karangan kedua yang merupakan terjemahan makalah J. PANGLAYKIM "Indonesia-Japan Business Relations: A Focus on the Qualitative Aspects," yang disampaikan di depan "Tenth Japan-Indonesia Colloquium," Kobe, Jepang, 20-22 September 1982. Secara berturut-turut tulisan ini membahas struktur, sistem, dan sifat perusahaan-perusahaan Jepang serta dampak-dampaknya dan prospek hubungan Indonesia-Jepang dalam sektor bisnis.

Karangan yang ketiga "Segi-segi Politik Kerja Sama ASEAN-ME" adalah terjemahan makalah yang disampaikan oleh C.P.F. LUHULIMA pada Konferensi Indonesia-Perancis Keempat di Bali, 4-6 Juli 1983, yang disponsori CSIS (Jakarta) dan Kementerian Luar Negeri Perancis (Paris). Dalam karangan ini ditegaskan bahwa ME adalah rekan dagang ASEAN yang besar sesudah Jepang dan Amerika Serikat, meskipun tidak begitu berarti bagi ekonomi ME karena perdagangan intra-ME yang besar. Kerja sama perdagangan kedua kelompok ini tidak hanya bermanfaat bagi kepentingan perekonomian, tetapi juga membuka jalan bagi kerja sama di bidang politik, khususnya karena kedua organisasi itu pada dasarnya bermotivasi politik. Faktor ekonomi merupakan rationale kepentingan-kepentingan politik mereka.

ASEAN memasuki usia windu ketiga sehingga penilaian hasil-hasil kerja sama politik dan keamanannya adalah wajar. Selama ini penilaian semacam itu belum dilakukan, karena ulasan-ulasan terpusat pada masalah-masalah ekonomi. Dalam analisa berikutnya yang juga disampaikan pada Konferensi Indonesia-Perancis itu, J. Soedjati DJIWANDONO berusaha mengadakan penilaian mengenai hasil-hasil kerja sama dalam bidang politik dan keamanan ASEAN itu.

Karangan yang kelima berjudul "Pola dan Perkembangan Kerja Sama Ekonomi ASEAN," dan ditulis oleh Djisman S. SIMANDJUNTAK. Tulisan ini secara berturut-turut membahas hakikat kerja sama ekonomi ASEAN, tuntutan perdagangan bebas serta persiapan integrasi ekonomi ASEAN, dan perkiraan tentang prospek kerja sama ekonomi ASEAN dalam tahun-tahun mendatang. Sejak terbentuknya ASEAN, tidak terdapat komitmen di antara negara-negara anggotanya untuk melaksanakan integrasi dalam salah satu bentuk. Tetapi ini tidak berarti bahwa kerja sama ekonomi ASEAN tidak mempunyai arah dan bentuk konkrit. Berbagai program kerja sama ekonomi telah disepakati dan perluasan kerja sama baik intra maupun ekstern dengan berbagai negara dan kelompok telah dilakukan. Meskipun demikian, kerja sama ekonomi perlu lebih diintensifkan karena situasi ekonomi dunia semakin sulit.

Dalam karangan yang berikut, Asnani USMAN membahas posisi Vietnam dan tanggapan ASEAN dalam masalah Kamboja. Hingga kini usaha-usaha untuk mendekatkan Vietnam dan ASEAN belum berhasil. Dalam Konperensi Menteri Luar Negeri ASEAN Ke-16 Juni yang lalu, ASEAN tetap berpegang pada Deklarasi Konperensi Internasional mengenai Kamboja yang ditentang Vietnam. Sikap ASEAN ini kiranya disebabkan oleh penolakan Vietnam terhadap usul penarikan pasukannya dari Kamboja sebagai prakondisi kunjungan delegasi Muangthai ke Hanoi. Oleh sebab itu bentuk-bentuk atau usaha-usaha lain perlu dipikirkan dalam masalah Kamboja tersebut.

Sejak jatuhnya Sihanouk pada 1970, Kamboja kehilangan netralitasnya. Tetapi dewasa ini berbagai pihak, baik Vietnam maupun RRC, telah menyatakan setuju bahwa Kamboja menjadi negara yang netral, bebas dan Non-Blok. Hanya masalahnya adalah apakah pernyataan-pernyataan tersebut akan dilanjutkan dengan tindakan yang konkrit. Kehadiran pasukan Vietnam dan masalah intern Kamboja masih menghambat terciptanya netralitas itu. Dalam karangan yang terakhir, Oct. Ovy NDOUK membahas masalah netralitas Kamboja tersebut.

Agustus 1983

REDAKSI

HUBUNGAN AUSTRALIA-INDONESIA DALAM PERKEMBANGAN ASIA-PASIFIK*

Jusuf WANANDI

Analisa ini mencoba membahas hubungan Australia-Indonesia dalam konteks perkembangan yang lebih luas di kawasan Asia-Pasifik, yaitu bagaimana perkembangan regional mempengaruhi hubungan bilateral tersebut, dan meninjau peranan hubungan itu dalam memelihara perdamaian dan kestabilan kawasan.

Dengan demikian analisa ini juga akan menilai masalah-masalah hubungan antara Australia dan Indonesia, usaha-usaha yang perlu untuk mengatasi kesulitan-kesulitan dan hambatan-hambatan maupun yang dapat memperkuat hubungan tersebut.

PERKEMBANGAN DI KAWASAN ASIA-PASIFIK DAN ARTI HUBUNGAN AUSTRALIA-INDONESIA

Sejumlah masalah yang mempengaruhi perkembangan di Asia-Pasifik dalam dasawarsa ini sepantasnya mendapat perhatian yang serius. Masalah-masalah tersebut adalah:

1. Kecenderungan dalam kebijakan Amerika Serikat di kawasan Asia-Pasifik yang tertuju pada aspek-aspek global -- daripada kenyataan regional. Oleh sebab itu masalahnya menyangkut kemampuan Amerika Serikat untuk memadukan kebijakan-kebijakan globalnya dengan kepentingan, keruwetan dan perbedaan-perbedaan di kawasan;

*Terjemahan bebas analisa yang disampaikan dalam Konperensi Australia-Indonesia, Bali, Desember 6-8, 1982, yang diselenggarakan oleh Department of Foreign Affairs (Canberra) dan CSIS (Jakarta). Diterjemahkan oleh Ronald NANGOL.

2. Pembangunan militer Uni Soviet di kawasan, khususnya kemampuan udara dan lautnya, dan penggunaan fasilitas-fasilitas militer di Da Nang dan Cam Ranh;
3. Ketegangan-ketegangan baru antara Amerika Serikat dan Uni Soviet di kawasan Asia-Pasifik akibat kebijakan global kedua belah pihak;
4. Pendekatan antara Uni Soviet dan Cina akhir-akhir ini serta pengaruhnya terhadap hubungan segi tiga, Amerika Serikat-Uni Soviet-Cina, secara global dan bagi kestabilan di kawasan Asia Pasifik;
5. Peranan pertahanan dan politik Jepang yang lebih besar sesuai dengan kemampuan ekonominya mengingat pembagian beban yang lebih besar dengan Amerika Serikat, dan dampaknya bagi kawasan Asia-Pasifik;
6. Perkembangan di masing-masing negara ASEAN dan kerja sama regional yang semakin meningkat di kalangan mereka yang memiliki dampak penting bagi kestabilan Asia Tenggara;
7. Hubungan antara negara-negara ASEAN dan Indocina di masa mendatang, khususnya dalam menyelesaikan konflik Kamboja, untuk menciptakan suatu ketertiban kawasan bagi Asia-Tenggara yang juga akan menentukan kestabilan Asia-Tenggara;
8. Perkembangan dan kemajuan ekonomi di kawasan Asia-Pasifik, walaupun tidak terpisahkan dari ekonomi dunia yang dewasa ini sedang mengalami kesulitan-kesulitan serius, masih bisa mempertahankan dinamisme di tahun-tahun mendatang;
9. Perkembangan di Pasifik Selatan, dalam hal mana sejumlah besar negara "mini" telah merdeka, yang memiliki arti strategis bagi kawasan Asia-Pasifik. Apabila negara-negara tersebut tetap terkebelakang secara ekonomi, Uni Soviet dan mungkin Cina bisa diberi kesempatan untuk memperluas pengaruh mereka di kawasan ini;
10. Kestabilan Semenanjung Korea yang berkembang pesat dan akan terus ditingkatkan di masa mendatang, apabila Korea Selatan bisa mempertahankan perkembangan ekonomi dan sosial politik selain memperkuat kemampuan militernya. Payung militer Amerika Serikat masih diperlukan guna mempertahankan kestabilan Semenanjung Korea Selatan dalam dasawarsa ini;
11. Konflik mengenai perbatasan-perbatasan wilayah perairan dan sumber-sumber daya laut tetap menjadi sumber ketidakstabilan yang gawat di kawasan Asia-Pasifik.

(Masalah-masalahnya telah dibahas dan ditinjau dalam analisa-analisa sebelumnya dan tidak akan diperinci dalam analisa ini). Masalah-masalah itu disebutkan di atas untuk menunjukkan pentingnya tiga hal berikut:

Pertama, pendekatan "bipolar" tidak lagi cukup untuk memecahkan masalah-masalah yang besar di kawasan Asia-Pasifik, khususnya apabila masalah-masalah keamanan tidak hanya dilihat dari sudut militernya. Pemain-pemain semakin banyak, termasuk kekuatan-kekuatan politik baru seperti Cina, kekuatan-kekuatan ekonomi seperti Jepang, dan kekuatan-kekuatan menengah atau regional seperti Australia dan Indonesia. Oleh sebab itu pendekatan "multipolar" harus lebih ditekankan di masa mendatang.

Kedua, pendekatan militer saja tidak menjamin keamanan dan kestabilan kawasan. Sumber-sumber konflik di kawasan Asia-Pasifik lebih luas daripada sumber-sumber konflik di Eropa. Kecuali Semenanjung Korea, tidak terdapat garis-garis demarkasi konfrontasi-konfrontasi militer yang jelas. Lagipula, rumitnya masalah-masalah regional juga disebabkan oleh banyaknya pemain yang terlibat, yakni negara-negara sedang berkembang dan industri, super-power dan negara-negara mini, negara-negara dalam persekutuan Barat, negara-negara komunis, dan negara-negara Non-Blok. Dengan demikian masalah-masalah regional harus dihadapi dalam suatu kerangka yang lebih komprehensif dan melibatkan aspek-aspek ekonomi, politik, dan sosial budaya sebagai tambahan aspek militernya.

Ketiga, ketidakstabilan di kawasan tidak semata-mata disebabkan oleh konflik superpower atau friksi di kalangan negara-negara besar, tetapi kemungkinan lebih besar oleh ketidakstabilan di dunia berkembang, yang pada gilirannya mengundang keterlibatan atau campur tangan Uni Soviet atau Cina yang bertujuan untuk membentuk suatu korelasi kekuatan-kekuatan prososialis yang lebih menguntungkan. Konflik-konflik lokal, seperti di Indocina atau Semenanjung Korea, juga merupakan sumber ketidakstabilan yang berbahaya di kawasan Asia-Pasifik.

Dengan demikian tidak diragukan bahwa kekuatan-kekuatan menengah, seperti Australia dan Indonesia, harus memainkan peranan yang lebih besar dalam memelihara keamanan dan kestabilan di kawasan Asia-Pasifik. Kita perlu meninjau bagaimana hubungan dan kerja sama antara Australia dan Indonesia dapat memberi sumbangan bagi pemeliharaan kestabilan regional. Sisi lain dari masalah yang sama adalah untuk mempersoalkan bagaimana memburuknya hubungan kedua negara bisa mengakibatkan ketidakstabilan regional.

Orientasi kebijakan luar negeri Australia dan Indonesia jelas berbeda karena pandangan dan filsafat mereka yang berbeda. Australia adalah suatu negara industri yang maju dan merupakan sekutu penting Amerika Serikat. Indonesia adalah suatu negara yang sedang berkembang dan menganut sikap Non-Blok dan independen. Namun mereka telah menunjukkan tujuan-tujuan

yang sama, seperti dalam mengusahakan tata internasional yang baru berdasarkan perdamaian, kemanusiaan, dan keadilan sosial. Sebagai contoh, kedua negara memiliki pandangan yang sama dalam dialog Utara-Selatan. Kedua negara melihat ancaman dari negara-negara komunis, dan dengan demikian melihat perlunya mempertahankan suatu perimbangan kekuatan (balance of power) dalam memelihara kestabilan regional, walaupun terdapat perbedaan nuansa.

Persamaan pandangan ini memberi suatu landasan bagi kerja sama yang lebih luas antara Indonesia dan Australia dalam memberi sumbangan bagi terpeliharanya kestabilan regional. Sumbangan Indonesia bagi kestabilan regional terutama terletak pada keberhasilannya dalam meningkatkan kestabilan nasional dan ketahanan nasional. Bersama usaha-usaha negara-negara ASEAN lainnya dalam menciptakan ketahanan regional, kawasan Asia Tenggara bisa mempertahankan tingkat kestabilan yang tinggi. Usaha untuk mengembangkan hubungan di antara negara-negara ASEAN dan Indocina lebih jauh akan memantapkan kawasan melalui terciptanya suatu keterlibatan regional bagi Asia Tenggara, yang pada waktu yang sama menghilangkan insentif di pihak kekuatan-kekuatan besar untuk mencampuri masalah-masalah Asia Tenggara. Asia Tenggara yang stabil dan makmur sangat penting bagi keamanan Australia.

Australia juga bisa memainkan peranan penting di lingkungan kawasan terdekatnya, yakni Samudra Hindia dan Pasifik Selatan, sehingga memberi sumbangan bagi keamanan Indonesia dan Asia Tenggara. Hubungan khusus Australia dengan Papua Nugini merupakan aspek penting lainnya dalam sumbangan Australia bagi keamanan lingkungan regional terdekat Indonesia.

HUBUNGAN AUSTRALIA-INDONESIA DI MASA DEPAN

Mengingat arti strategis hubungan Australia-Indonesia, seperti dibahas di atas kita perlu menilai keadaan hubungan sekarang ini dan usaha-usaha yang diperlukan untuk memperkuat hubungan tersebut.

Hubungan antara Indonesia dan Australia umumnya tidak begitu bersahabat, dan telah terganggu oleh masalah Timor Timur oleh karena salah paham dan salah pengertian yang telah berkembang di antara kedua negara yang berbeda dalam begitu banyak hal.

Meningkatnya jumlah wisatawan Australia yang datang ke Indoneisa tidak meningkatkan pengertian di antara kedua bangsa. Hubungan ekonomi relatif kecil. Hubungan antar pemerintah cukup baik, walaupun beberapa unsur

dalam pemerintahan Australia tetap mencurigai Indonesia dan beberapa unsur dalam pemerintahan Indonesia tidak melihat arti penting Australia maupun sebagai tetangga terdekat. Hubungan antara para politikus juga minim. Yang tampaknya menjengkelkan adalah kenyataan bahwa masalah-masalah mengenai Indonesia dan hubungan Indonesia-Australia sering dimanfaatkan para politikus Australia bagi konsumsi dalam negeri mereka.

Di kalangan akademikus kedua pihak masih terdapat prasangka, misalnya, mengenai kebijakan kulit putih Australia di masa lalu atau mengenai romantika Orde Lama di Indonesia. Prasangka di pihak media massa paling merusak. Sering dirasakan bahwa sikap "benar sendiri" pers Australia dalam menganalisa masalah-masalah Indonesia dan sikap acuh tak acuh pers Indonesia mengenai masalah-masalah Australia semakin menyulitkan usaha untuk secara bertahap menghapus prasangka tersebut.

Tinjauan singkat di atas mengenai keadaan hubungan di antara negara-negara mengisyaratkan bahwa sesuatu perlu dilakukan guna mengurangi kesalahpahaman di kedua pihak. Pertama-tama harus diakui adanya perbedaan-perbedaan dalam nilai dan kebiasaan masyarakat, sistem politik maupun tingkat perkembangan ekonomi. Sikap superior dan moralistik di pihak Australia sebagai negara yang lebih maju di bidang ekonomi tidak akan membantu membina pengertian dan kerja sama yang lebih luas. Pandangan-pandangan tentang Indonesia sebagai ekspansionis yang masih tersebar luas di Australia juga tidak membantu.

Demikian juga pihak Indonesia, khususnya para pemimpin, perlu secara bertahap mengatasi perasaan yang keliru terhadap Australia. Pengakuan yang lebih besar sebaiknya dikembangkan mengenai perlunya hidup berdampingan dan kerja sama dengan Australia sebagai tetangga penting Indonesia, khususnya karena semakin besarnya peranan kekuatan menengah seperti Australia dan Indonesia tampaknya diperlukan di masa mendatang dalam memelihara keamanan dan perdamaian dan kestabilan kawasan.

Lagipula langkah-langkah harus diambil untuk meningkatkan hubungan dalam bidang ekonomi dan perdagangan, termasuk sumber-sumber daya alam seperti batu bara dan bijih besi, serta juga kerja sama dalam bidang industri dan teknologi maju, termasuk dalam pertahanan. Kerja sama dan pertukaran dalam bidang pendidikan dan ilmu, yang telah dikembangkan untuk beberapa waktu, sebaiknya semakin didorong melalui cara yang lebih sistematis:

Hubungan yang lebih luas di kalangan media massa paling penting pada tahap ini. Kita seharusnya mengakui bahwa pers Australia paling bertanggung jawab atas memburuknya hubungan bilateral. Reaksi yang berlebih-lebihan di

pihak Indonesia atas kritik yang disiarkan media massa Australia telah semakin merusak hubungan Indonesia-Australia. Untuk meningkatkan hubungan ini, akan menguntungkan kedua belah pihak apabila pers Australia lebih peka dan belajar menghargai peranan media massa dalam masyarakat Indonesia yang sedang berkembang.

Media massa Indonesia sangat acuh tak acuh terhadap masalah-masalah Australia, dan sebaiknya mulai mempertimbangkan dibukanya perwakilan di Australia guna mengembangkan peliputan pers mereka. Ini juga berlaku bagi media massa Australia.

CATATAN PENUTUP

Masalah utama dalam hubungan antara Australia dan Indonesia sebagaimana halnya sekarang adalah bagaimana menempatkan hubungan ini dalam suatu proporsi yang lebih wajar mengingat perbedaan-perbedaan besar antara kedua negara tetapi terikat oleh faktor geografis sebagai tetangga. Kedua negara adalah kekuatan menengah di kawasan dan perlu bekerja sama dalam memelihara perdamaian dan kestabilan kawasan.

Walaupun berbeda dalam pandangan umum, kedua negara memiliki kesamaan pandangan dalam sejumlah bidang, yang cukup kuat untuk mempererat hubungan kedua negara. Untuk mewujudkannya sejumlah jembatan harus dibangun untuk meningkatkan saling pengertian yang lebih besar. Masalah-masalah antara kedua negara, betapa pun menyakitkan untuk diutarakan, sebaiknya dibahas secara terbuka dan dalam suasana yang jujur dan konstruktif pada berbagai tingkat hubungan, antar pemerintah dan banyak jalur swasta yang pada dasarnya telah ada.

HUBUNGAN BISNIS INDONESIA-JEPANG: BERPUSAT PADA ASPEK KUALITATIF*

J. PANGLAYKIM

PENGANTAR

Hubungan bisnis antara Indonesia dan Jepang dapat diamati dari beberapa sudut pandangan yang berbeda. Dari sudut pandangan para ekonom, secara umum dapat diamati dari statistik perdagangan yang berkembang selama 10 tahun terakhir. Tetapi angka-angka ini terutama menunjukkan perkembangan dalam baik sektor impor dan ekspor maupun sektor investasi. Angka-angka lain sejauh mereka memperhatikan sektor jasa (perbankan, perkapalan, konsultasi, asuransi, hanya disebutkan beberapa) biasanya tidak banyak dikemukakan. Angka-angka penanaman modal asing biasanya dimasukkan, tetapi pada umumnya dibatasi dengan angka-angka yang berdasarkan penerapan formal dan pelaksanaan proyek-proyek investasi, mungkin dibagi ke dalam manufaktur dan lain-lain. Angka-angka lain, yang mungkin lebih besar dan lebih penting seperti yang meliputi berbagai jenis kredit untuk permesinan, perlengkapan, bahan mentah, dan lain-lain, umumnya tidak tersedia. Diketahui oleh banyak ekonom angka-angka investasi tidak hanya merupakan bagian dari investasi total di dan saluran dana ke Indonesia. Sebagai contoh, apabila suatu Sogo Shosha yang besar (atau perusahaan perdagangan besar) secara resmi sudah diinvestasikan US\$ 100 juta dalam sejumlah proyek, jumlah tersebut terlibat dalam bentuk-bentuk kegiatan lain, yang mungkin berhubungan dengan investasi-investasi ini dan bentuk-bentuk bisnis lainnya, dapat menjadi sepuluh kali lebih besar. Kita kemudian seharusnya dapat merasakan bagaimana besarnya jumlah yang terlibat dalam sektor investasi dan perdagangan. Bentuk-bentuk kegiatan lainnya seperti pemenang beberapa kontrak besar untuk konstruksi LNG, petro-kimia, Pertamina dan proyek-proyek pemerintah lainnya tidak termasuk dalam statistik resmi, tetapi

*Diterjemahkan dari makalah yang berjudul "Indonesia-Japan Business Relations: A Focus on the Qualitative Aspects," yang disampaikan dalam "Tenth Japan-Indonesia Colloquium," Kobe, Jepang, 20-22 September 1982. Diterjemahkan oleh Nancy K. SUHUT.

jumlah yang terlibat dalam proyek-proyek ini dan pembelian pemerintah dapat menghasilkan bermilyar dollar AS. Apabila kita menilai uraian tersebut di atas, sekarang kita dapat mempunyai perasaan penting bagi Indonesia terhadap wiraswasta Jepang karena sejumlah besar yang terlibat dalam kegiatan, sejumlah orang yang mengambil bagian dalam perputaran ini, kebocoran yang mungkin mengalir ke luar sebagai persoalan yang besar, tekanan yang dapat muncul di antara partai-partai kepentingan, sejumlah pejabat pemerintah terlibat dalam seluruh persoalan ini dan lain-lain. Dengan perkataan lain, hubungan dalam bidang-bidang kegiatan ini dapat dipertimbangkan sangat intensif.

Untuk keuntungan para ekonom yang tertarik dalam statistik, kami sudah menyediakan dalam lampiran tabel-tabel berikut:

Penanaman Modal Asing

Tabel 1 menunjukkan data penanaman modal asing dari tahun 1967 sampai 1980, dan yang jelas bahwa penanaman modal asing Jepang dikonsentrasikan dalam sektor manufaktur. Dari jumlah total penanaman modal awal sekitar US\$ 2 milyar, kira-kira US\$ 1,4 milyar terlibat dalam sektor manufaktur.

Perdagangan

Ekspor Indonesia. Tabel 2 menunjukkan bahwa ekspor kita ke Jepang dalam tahun 1981 (Januari sampai Oktober) berjumlah US\$ 8,6 milyar dari jumlah US\$ 18 milyar atau kira-kira 47,8%. Angka-angka dari tahun 1980 US\$ 10,8 milyar dari jumlah US\$ 22 milyar atau sekitar 49,09%, sementara untuk tahun 1979 berturut-turut US\$ 7,2 milyar dan US\$ 15,6 milyar atau sekitar 46,15%.

Impor Indonesia. Tabel 3 memberikan kepada kita suatu petunjuk pola impor Indonesia, di mana impor dari Jepang adalah sebagai berikut:

Tahun	Impor dari Jepang (US\$ milyar)	Impor Total (US\$ milyar)	% Total
1981 (Jan. s/d Okt.)	3,3	10,8	30,56
1980	3,4	10,8	31,48
1979	2,1	7,2	29,17

Dengan memperhatikan ekspor kita, Jepang merupakan pemimpin importir bahan mentah kita. Dari tabel dan angka yang disebutkan tadi, yang sudah mendapatkan dari sumber-sumber Jepang, ekspor kita ke Jepang dalam tahun 1980 sekitar US\$ 13,2 milyar, di luar US\$ 10,8 milyar untuk bahan bakar mineral (minyak, LNG dan minyak bakar berat), sementara sisa US\$ 1,8 milyar untuk bahan mentah yang belum diproses seperti nikel, bauksit, karet, kayu dan minyak kelapa sawit. Karenanya dapat dikatakan bahwa ekspor kita ke Jepang didominasi oleh minyak dan bahan mentah yang belum diproses. Di lain pihak, impor kita dari Jepang untuk tahun 1980 berjumlah, menurut angka-angka Jepang, US\$ 3,5 milyar, unsur-unsur utama adalah produk kimia dan industri berat, permesinan dan perlengkapan. Ini memberikan kepada kita gambaran pola penanaman modal Jepang yang dipusatkan pada manufaktur.

Seperti ditunjukkan sebelumnya, kita hanya akan mendiskusikan sangat singkat aspek-aspek kuantitatif dari hubungan bisnis antara Jepang dan Indonesia. Dari sudut pandangan penanaman modal asing, Jepang seperti dikenal oleh banyak di antara kita, sudah memusatkan penanaman modal mereka dalam sektor manufaktur, dan pola ini sudah sangat banyak dicerminkan dalam pola perdagangan impor dari Jepang, yang dipusatkan secara berat dalam bahan mentah industri, permesinan dan perlengkapan sebagai hasil dari pemusatan dalam manufaktur. Di lain pihak, Indonesia sudah menjadi pen-suplai minyak dan bahan mentah yang belum diproses seperti bauksit, tembaga, nikel, karet, kayu dan minyak kelapa sawit.

Perusahaan Perdagangan Besar (Sogo Shosha)

Apabila kita mengamati hubungan bisnis ini dari titik pandangan kelembagaan, peran utama dalam arena ini adalah perusahaan perdagangan yang besar, yang sudah mengawali pada tingkat permulaan sejumlah usaha patungan dengan unit industri di Jepang. Dalam prakteknya setiap usaha patungan perusahaan-perusahaan perdagangan besar (Mitsui, Mitsubishi, Marubeni, Nisho-Iwai, C. Itoh, hanya disebutkan beberapa nama) dilibatkan sebagai penyelenggara dan pemrakarsa. Karena itu penting dicatat bahwa jumlah yang ditanamkan secara resmi dalam sejumlah usaha patungan hanya merupakan sebagian dari seluruh kesepakatan yang berhubungan dengan berbagai bentuk rencana keuangan dengan sektor bisnis dan industri Indonesia. Jumlah seluruhnya yang dilibatkan dan dimasukkan melalui perusahaan perdagangan besar, Sogo Shosha, bank dagang dan lembaga-lembaga keuangan Jepang lainnya, dapat sungguh-sungguh kuat seperti ditunjukkan sebelumnya. Jumlah penanaman modal secara resmi US\$ 2 milyar, tetapi hanya merupakan ujung gunung es. Ini juga tidak dapat dikatakan seluruhnya, karena

sangat sulit memperkirakan jumlah seluruhnya yang dilibatkan dan dimasukkan oleh sektor swasta Jepang ke sektor bisnis dan industri Indonesia.

Dari sudut pandangan Indonesia, pola perdagangan Indonesia tampaknya sangat mengarah pada perekonomian Jepang sebagai hasil investasi berat dan sektor manufaktur, sedangkan dari sudut pandangan operasional, kita sudah melihat adanya dan waktu menguasai peranan, aktor bisnis dan industri, tetapi dalam semua kasus adanya Sogo Shosha sangat besar dalam gambaran melalui sektor bisnis, industri dan perbankan.

PUSAT MAKALAH

Kita tahu akan banyak analisa ekonomi yang dipersiapkan oleh para ekonom, lembaga-lembaga penelitian dan lain-lain mengenai hubungan ekonomi Indonesia dengan Jepang. Sekarang kita sedang mendekati subyek hubungan bisnis antara kedua negara dari sudut pandangan aktor-aktor yang memainkan peranan penting dalam membentuk hubungan ini. Tetapi kita lebih memperhatikan aspek-aspek operasional hubungan ini, khususnya mengenai strategi, struktur (cara mengatur diri sendiri) dan lingkungan yang sudah membawakan hasil yang menguntungkan bagi aktor-aktor yang terlibat pada tingkat operasional. Dalam bahasa bisnis yang jelas, kita akan memusatkan perhatian kita pada berbagai perusahaan Jepang yang terlibat dalam operasi perdagangan, penanaman modal dan jasa-jasa. Kita tertarik dalam penilaian dan penganalisaan cara mereka menjabarkan strategi, struktur dan organisasi mereka yang dibuat mungkin bagi mereka untuk beroperasi di lingkungan Indonesia dengan berhasil dan membuat hubungan pada tingkat bisnis dan industri menjadi lebih tidak simetris. Salah satu aktor dan pemain penting yang sudah berperan tidak hanya sebagai perintis tetapi juga sebagai peran yang efektif dalam penerapan strategi nasional Jepang adalah kelompok Sogo Shosha sebagai bagian dari pengelompokan yang lebih besar dan sebagai bagian yang kita sebut sistem nasional Jepang terintegrasi. Ini membuat aktor-aktor dan pemain-pemain menjadi kekuatan hebat yang harus dihadapi Indonesia dalam hubungannya dengan sektor bisnis, industri dan penanaman modal Jepang.

Dalam menganalisa peranan, pentingnya dan sifat dari aktor-aktor dan pemain-pemain, suatu konsep yang diusulkan oleh Hollerman¹ mencoba menjelaskan bagaimana mendekati hubungan bisnis antara kedua negara.

¹Leon Hollerman, "Japan's Economic Impact on the United States," *The Annals*, Maret 1982.

Pendekatan dan Konsep Hollerman

Dampak Hubungan

Dampak hubungan dapat berasal dari sumber-sumber struktural dan kebijakan.

1. *Sumber-sumber Struktural.* Salah satu sumber penting yang dapat dilihat sebagai struktural adalah "anatomi tegak lurus perdagangan luar negeri Jepang." Dan terminologi kami pembentukan kompleks industri dan perdagangan dari aktor-aktor Jepang secara organisasi dilihat sebagai konglomerat tegak lurus/mendatar yang merupakan hasil strategi Jepang dan mengarah pada ekspor industrialisasi. Ini merupakan akibat dari struktur ekonomi yang kurang dibantu oleh sumber daya alam. Strategi Jepang ini menuju organisasi konglomerat yang tegak lurus dan mendatar sebagai bagian dari sistem nasional Jepang terintegrasi.
2. *Sumber-sumber Kebijakan.* Sebagai hasil strategi yang disebutkan di atas, Jepang harus mengejar "strategi dari sudut suplai" yang berhubungan dengan doktrin "keuntungan komparatif" yang dinamis. Sasarannya adalah "mencapai kekuatan persaingan dalam pasar Amerika Serikat." Setelah berhasil menembus pasar bersaing Amerika Serikat, pasar sisanya di dunia akan lebih mudah ditembus dan memperoleh bagian yang berarti dari pasar dalam negeri dan internasional.

Sifat Bisnis dan Dampak Ekonomi

1. *Sumber dan Sifat Dampak.* Dampak ekonomi dapat timbul dari sejumlah sumber. Ini dapat bersifat fungsional, baik langsung maupun tidak langsung, atau pada tingkat makro atau mikro, tetapi dapat juga berdasarkan orientasi kebijakan atau struktural. Ini berarti juga bahwa dampak dapat merupakan campuran dari ini semua, yang berasal dari sejumlah sumber.
2. *Fungsional.* Jepang sebagai suatu keseluruhan dan aktor khususnya telah menjadi pensuplai, langganan, saingan dan penyelenggara, semua dalam satu. Ini akan menghasilkan arus barang, jasa (perbankan dan lain-lain), orang, barang modal, perlengkapan dan teknologi. Dengan perkembangan lain, mereka sudah mengelola menjadi pemberi nafkah, pensuplai, langganan dan penyelenggara bermacam-macam barang dan jasa.

1. *Tingkat Makro.* Dampak dapat menjadi hasil tingkat pertumbuhan ekonomi, derajat stabilitas harga, tingkat kesempatan kerja, nilai tukar yen, dan neraca pembayaran surplus (hampir tidak defisit). Sebagai contoh, impor barang-barang Jepang akan menguntungkan langganan, tetapi akan mempengaruhi neraca pembayaran suatu negara. Masa tingkat pertumbuhan ekonomi ganda yang diikuti oleh pertumbuhan ekonomi lambat mempunyai dampak tidak hanya dalam pandangan domestik tetapi dalam sektor bisnis internasional juga. Nilai tukar yen yang tampaknya lebih rendah daripada nilai nominalnya sudah diamati sebagai sebab pertumbuhan tetap ekspor Jepang ke berbagai negara industri.
2. *Dampak Struktural.* Persaingan perdagangan Jepang dan keterbatasan sumber daya alam mempunyai dampak yang besar sekali pada cara menangani dan mengelola bisnis dalam negeri dan internasional. Perdagangan ekspornya dipusatkan pada sejumlah produk seperti produk elektronik (televisi dan lain-lain), kendaraan bermotor (Honda, Toyota, Suzuki, Yamaha, Datsun dan lain-lain) dan lain-lain sementara komposisi perdagangannya ke negara-negara berkembang, khususnya ke Indonesia, disusun terutama dari bahan mentah yang belum diproses, termasuk minyak, kimia berat, produk industri, permesinan dan peralatan. Perdagangan impornya dipusatkan pada produk mineral, terutama minyak, LNG dan lain-lain (lihat berbagai tabel).
3. *Dampak "Policy-oriented."* Disebabkan oleh strategi yang mengarah pada ekspor, perekonomian Jepang merupakan "perekonomian yang mengarah pada pasar bebas." Jepang dianggap sebagai pedagang bebas dalam dunia bisnis internasional, tetapi di dalam negeri mereka memberikan sejumlah tarif yang rumit dan rintangan non-tarif (formal dan informal) yang didasarkan pada ekonomi, tradisi, sosial, kebudayaan dan politik. Kasus subsidi untuk para petani, akar kekuatan politik Partai Demokrasi Liberal merupakan kasus pokok. Tampaknya di dalam negeri Jepang harus mengandalkan lebih banyak pada kebijakan moneter dan lebih sedikit pada kebijakan fiskalnya.

Walaupun Jepang dilihat oleh banyak dari kita sebagai yang sudah mengembangkan sistem kekuatan ekonomi yang hebat, ketergantungan ekonomi dan bisnisnya pada bisnis internasional dapat diinterpretasikan sebagai suatu petunjuk ketidakstabilan. Dibandingkan dengan negara-negara industri lainnya, Jepang lebih banyak diserang oleh gangguan-gangguan ekonomi internasional, tetapi kekuatannya yang dapat mencapai persetujuan nasional apabila berhadapan dengan masalah-masalah seperti penyesuaian sudah dimungkinkan untuk menghadapi dan menangani krisis ekonomi utama. Walaupun ini kurang jelas dalam arena politik.

Seperti ditunjukkan oleh Hollerman, semua keputusan Jepang yang dibuat oleh sektor swasta dan sektor pemerintah, tampaknya mencerminkan "kepentingan nasional," seperti perjuangan, ketergantungan, kontinuitas, stabilitas dan keamanan ekonomi. Ini merupakan dasar sejauh merupakan penerapan strategi nasional yang disepakati yang akan merumuskan kebijakan-kebijakan menjadi mengikuti dalam bidang/lapangan politik, militer dan ekonomi. Tetapi seperti Jepang sudah mengetahui, khususnya dalam KTT Puncak Ekonomi terakhir di Versailles dan juga dalam hubungannya dengan Amerika Serikat, yang sudah mencapai suatu "titik didih" harus menjadi kenyataan yang akan makin berkurang dalam kedudukan untuk memisahkan ekonomi dari politik.

Pandangan Lain: Pandangan dari Far Eastern Economic Review

Kesimpulan yang dicapai oleh Far Eastern Economic Review (FEER) dalam suatu artikel pusat 11 Juni 1982 persoalan yang berjudul "Jepang '82: Perang Perdagangan" akan diklasifikasikan kembali di sini berdasarkan pendekatan sistematis yang disarankan oleh Hollerman.

1. *Fungsional*. "Masyarakat Jepang pada dasarnya tidak membuat uang tetapi mencari tempat di dunia melalui perdagangan, berarti jaminan sebagai bagian terbesar yang dimungkinkan dari pasaran dunia. Jepang tidak mempunyai cara hidup lain, kecuali seperti cara di atas."
2. *Struktural*. Menurut pendapat kami, banyak kesimpulan yang dicapai oleh FEER tampaknya merupakan sifat struktural. Mereka merumuskannya sebagai berikut:
 - Orang Jepang mempunyai program pembangunan yang lebih efektif (yaitu sungguh-sungguh mempunyai suatu program) dan program untuk memajukan perdagangan. Orang-orang lain tidak menyukai hal itu;
 - Jenis barang yang diperkirakan normal dalam masyarakat Barat yang *me-me* (konsumen memrotas harga yang tinggi untuk kemewahan, jalur-jalur paralel impor memotong harga-harga, *discount houses* dan *bargain basements*) baik tidak berada di Jepang atau hanya beroperasi apabila mereka merugikan kepentingan bukan orang Jepang. Orang-orang asing dibuat bingung dan dicurigai menipu;
 - Jepang diduga sangat kuat akan menjadi sekutu yang tak dapat dipercaya karena persekutuan merupakan konsep Barat, tidak dikenal di Asia. Masyarakat Konfusius mengetahui kekaisaran (secara teknis, hanya tinggal di Jepang), hegemoni, raja-raja jajahan dan negara-negara langganan. Semua ini diambil dari ide hirarki harmonis menurut dasar Konfusiusme. Dalam jangka panjang mungkin dapat lebih realistis daripada

ide Barat bahwa hubungan antara yang tidak sama merupakan politik praktis;

- Sebagaimana Jepang memimpin dalam lomba teknologi, seperti menunjukkan banyak tanda perbuatan (tanyakan konsumen Portugis), masyarakat Jepang mungkin akan bergerak lebih jauh dari dasar-dasar individualistis Barat, tidak lebih tertutup. Yang lainnya, terutama di Asia, dapat didorong untuk mengikuti contoh orang Jepang;
 - Orang-orang Jepang masih menilai harmoni intern di atas pendapat orang asing yang baik karena mereka mempunyai sejarah panjang mengenai perselisihan di dalam negeri, sudah mengembangkan teknik untuk mengisinya dan hampir tidak mempunyai pengalaman bergaul dengan dunia luar. Ini dapat menerangkan kepercayaan mereka yang mengharukan dalam negara kaya - Tidak ada tentara.
3. *Politis.* "Perselisihan dunia industri saat ini dengan Jepang bukan tentang perdagangan, tetapi tentang pembangunan ekonomi dan kemajuan teknologi."

Dari sudut pandangan fungsional, Jepang memperoleh kedudukan yang kuat dan dominan dalam pasaran dunia dan ini berhubungan dengan aspek struktural yang akan memungkinkan Jepang melaksanakan strateginya:

- a. Kemampuan datang dengan program yang efektif;
- b. Konsep persekutuan yang membedakan dengan konsep Barat. Disengaja atau tidak, konsep persekutuan tampaknya lebih mengarah pada "mentalitas atau pandangan kekaisaran dan hegemoni;"
- c. bergerak ke depan dalam lomba teknologi;
- d. pemeliharaan keselarasan intern (kekuatan nasional pusat) yang dapat menghasilkan pengertian tugas nasional.

Dan dari sudut pandangan politik, merupakan lomba pembangunan ekonomi yang sekarang pada dasarnya merupakan lomba teknologi.

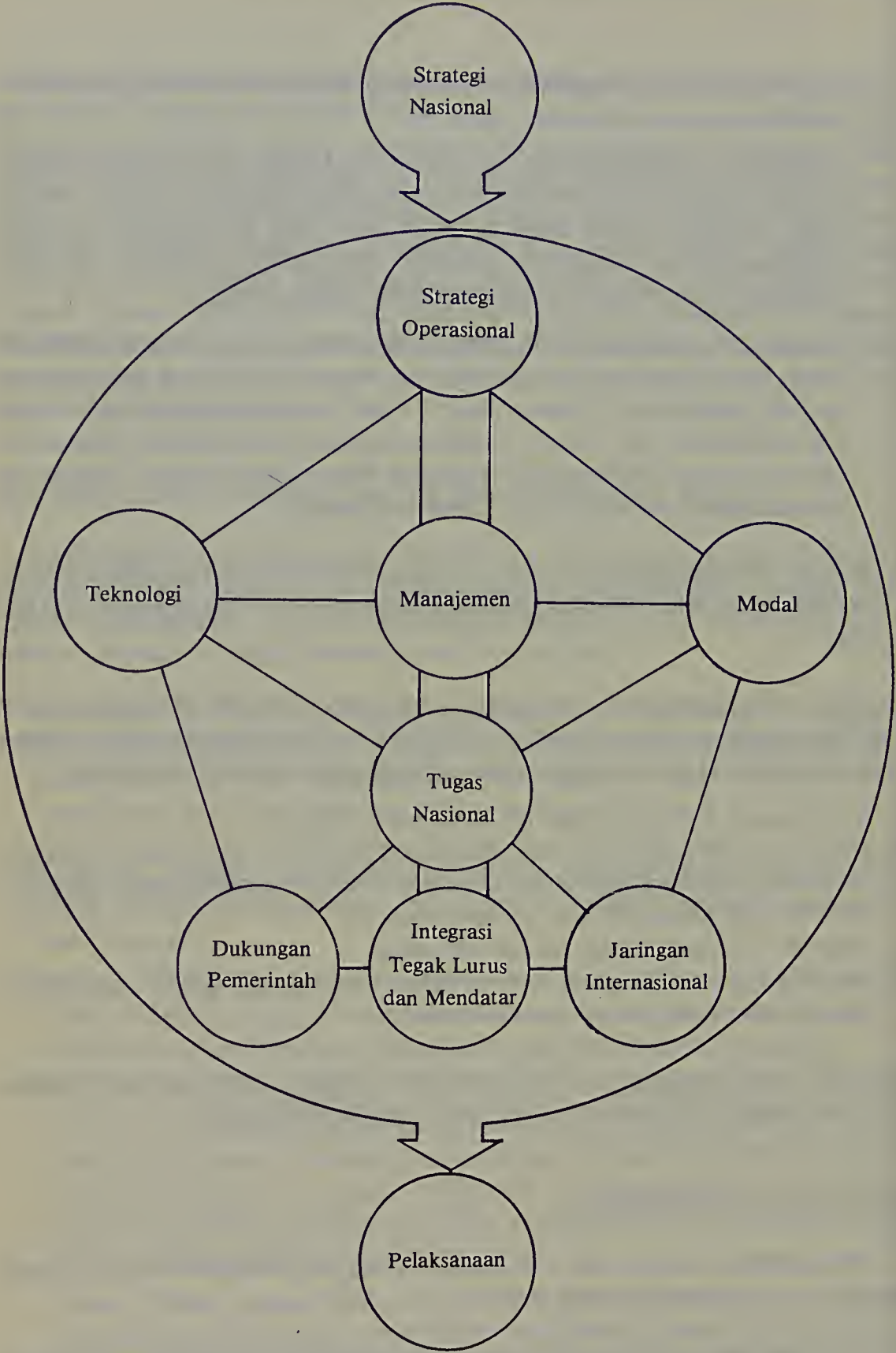
USUL-USUL SEMENTARA

Berdasarkan konsep dan kesimpulan yang dikemukakan di atas, kami cenderung membuat usul-usul berikut:

Sifat kekuatan atau pengaruh yang dilakukan oleh para aktor dan pemain dalam hubungan bisnis antara dua negara yang berasal dari sejumlah sumber yang berdasarkan struktur, politik dan kebudayaan. Percampuran dari seluruh kekuatan ini berasal dari sumber yang berbeda bertanggung jawab untuk

Gambar 1

SISTEM BISNIS TERPADU JEPANG



Sumber: J. Panglaykim.

penciptaan sistem nasional terintegrasi yang informal, tidak kelihatan dan tersembunyi. Susunan dari sistem terintegrasi ini menurut pendapat kami diterjemahkan oleh sektor bisnis dan industri ke dalam kombinasi dan mobilitasi kekuatan berikut (lihat Gambar 1).

1. *Manajemen*. Manajemen yang terpadu, disiplin, *tim* dan berpengalaman yang sangat kuat mendasari kebudayaan Jepang, sudah mengembangkan gaya manajemen Jepang yang unik, di antara mereka berdasarkan pada senioritas, kesetiaan dan tanggung jawab bersama;
2. *Teknologi*. Apabila pada tingkat permulaan pertumbuhan Jepang di sektor teknologi telah didasarkan pada pembuatan dan pembelian teknologi dari dunia internasional dan juga membuatnya komersial, sekarang sudah mengembangkan kemampuannya sendiri. Dan persetujuan Jepang menuju pada "masa padat pengetahuan."¹
3. *Modal*. Berdasarkan tingkat tabungan yang tinggi, sektor keuangan Jepang, yaitu bank-bank besar, sudah mampu memenuhi sektor bisnis Jepang dengan modal besar yang dibutuhkan untuk perwujudan strategi nasional. Sektor perbankan Jepang dengan aksesnya ke pasar modal dan pasar uang internasional (pertumbuhan yang mengarah pada ekspor dan ekonomi industrialisasi).
4. *Dukungan Pemerintah*. Kaitan formal dan informal, yang ada di antara elite bisnis, politik, pemerintah dan birokrat, selalu dapat menciptakan suatu atmosfir, di mana pemerintah telah memainkan peran *pemrakarsa*, *pembaharu* dan *pendukung*, di segala sektor bisnis, industri dan perbankan. Hal ini tergantung pada keadaan nasional dan internasional.
5. *Jaringan Internasional*. Jaringan internasional informasi, perkantoran, perwakilan, usaha-usaha patungan dan lain-lainnya yang telah dikembangkan oleh konglomerat selama 25 tahun terakhir, telah menjadi salah satu elemen kunci dari penampilan mereka dan menambah kekuatan mereka untuk memperoleh posisi yang dominan dalam arena bisnis internasional. Ini termasuk jaringan Sogo Shosha, bank-bank, Jetro dan lain-lain.
6. *Organisasi Tegak Lurus dan Mendatar*. Organisasi tegak lurus dan mendatar dari bermacam-macam pengelompokan di sektor bisnis, industri, dan perbankan telah menjadi faktor integrasi dan efisiensi. Pengelompokan seperti Kelompok Fuyo, Kelompok Daiichi Kangyo dan Mitsui, Mitsubishi dan Kelompok Sumitomo berpusat pada satu dari bank-bank utama dan satu perusahaan besar perdagangan umum. Seperti halnya Kelompok Fuyo, terdiri atas Bank Fuji sebagai pusat di bidang keuangan dan Marubeni sebagai cabang perdagangan umum. Hal ini telah memungkinkan untuk melengkapi serangkaian barang jasa dan produksi.

¹Lihat Laporan *Times*, 9 Agustus 1982, "Japan and US are Struggling for Supremacy in Semiconductors," dan *Newsweek*, 9 Agustus 1982, "Japan's High Technology Challenge."

7. *Misi Nasional*. Sepanjang faktor-faktor tersebut di atas, yang dikembangkan oleh Jepang selama bertahun-tahun dengan maksud untuk mewujudkan strategi nasional dan menterjemahkan strategi nasional ini menjadi operasional maka suatu arti misi nasional dan sejenis "mental penguasa" juga telah dikembangkan, baik secara sadar maupun tidak, yang telah mengilhami pimpinan puncak bisnis dan tim manajer mereka.

Kombinasi dan mobilisasi dari faktor atau kekuatan ini dapat ditafsirkan sebagai "suatu sistem operasional terpadu" yang tidak ada tandingannya di dunia bisnis internasional. Kiranya akan menarik untuk diketahui apakah ini juga diterima oleh pemimpin-pemimpin bisnis Jepang dan elite birokratnya. Ini tergantung bagaimana penulis memahami kekuatan ekonomi dan bisnis yang telah berkembang selama 25 tahun terakhir, dan mekanisme ini terbukti menjadi senjata ekonomi yang kuat dan sangat efektif untuk menghadapi segala macam krisis ekonomi.

PENGAMATAN PENDAHULUAN DAN KESIMPULAN

Dari sudut pandangan kuantitatif dan kualitatif, pengamatan kami adalah bahwa hubungan bisnis antara dua negara cenderung menuju arah hubungan yang asimetris.

Sudut kuantitatif sudah digambarkan oleh tabel-tabel dan berbagai data yang menunjukkan kedudukan Jepang yang kuat dan dominan dalam sektor perdagangan dan investasi. Ini dapat menjadikan hasil kualitatifnya lebih kuat, karena tidak hanya diterapkan dalam kasus Indonesia tetapi juga pada hubungan Jepang dengan dunia bisnis internasional.

Strategi Jepang mengejar kehadiran dominan dalam dunia bisnis internasional sudah menghasilkan proses dinamis kombinasi dan mobilisasi seluruh sumber daya kekuatan dan homogenitas latar belakang kebudayaannya. Ekonomi dan bisnis permesinan Jepang sudah mendirikan suatu sistem operasi nasional terpadu yang tak ada tandingannya di dunia internasional. Konsep persekutuan Jepang yang paling mungkin, sadar atau tidak, semacam "kekaisaran mentalitas dan hegemoni" tampaknya dicerminkan dalam pengertian tugas mereka untuk menemukan kedudukan yang menonjol dan dominan dalam dunia bisnis internasional. Ini sudah memungkinkan orang Jepang menterjemahkan strategi nasional ke dalam strategi operasional, yang berarti bahwa mereka sudah berhasil dalam mengkombinasikan dan memobilisasikan manajemen, teknologi, modal, dukungan dan bimbingan pemerintah, jaringan internasional, organisasi tegak lurus dan mendatar, dan pengertian tugas nasional mengenai hegemoni konsep mentalitas kekaisaran, dan dengan melakukan demikian mereka sudah menciptakan suatu "sistem nasional ter-

padu” dan pada saat yang sama juga sudah menerapkan sistem ini pada aktor-aktor di dunia bisnis internasional dan nasional. Konglomerat-konglomerat besar, bersama-sama dengan Sogo Shosha (perusahaan-perusahaan perdagangan besar) dan bank-bank mereka, merupakan aktif-aktor yang paling efektif dalam memperoleh kedudukan yang dominan dalam lingkup bisnis internasional. Permesinan yang diciptakan oleh Jepang akan dapat menanggulangi banyak krisis ekonomi yang dialami oleh semua bangsa.

Dengan kekuatan ekonomi dan bisnis ini sebagai senjatanya, Jepang sudah mengelola untuk mendominasi dunia bisnis internasional dan membangun pendekatan dinamis yang tampaknya sekarang oleh dunia industri ditinggalkan semakin jauh, kecuali mungkin Amerika Serikat. Ini menunjukkan bahwa secara praktis semua negara industri sudah kehilangan dinamis dan kekuatan nasional. Jadi dunia bisnis sekarang tampaknya berkembang menjadi dua kelompok, yang pertama Jepang dengan kekuatan ekonomi besar dan bisnis yang hebat dan mekanisme efektif dari sederetan aktor-aktor yang hebat, dan yang lainnya negara-negara industri dengan aktor-aktor mereka yang kekuatannya sedang merosot. Seperti dapat diharapkan, keadaan ini akan diakhiri dengan suatu hubungan yang tegang. Ini merupakan perkiraan bahwa dunia sedang kembali ke sistem perdagangan yang paling tua, yaitu *barter* sementara proteksionisme dunia juga akan diterima umum termasuk oleh para ekonom yang paling baik (unggulan prinsip perdagangan bebas) apabila alasan nasional dipancarkan. Apabila negara-negara industri yang sudah dipertimbangkan sebagai negara yang paling maju, tampaknya tidak dapat menandingi aktor-aktor Jepang, apa yang akan terjadi di masa yang akan datang?

Hubungan bisnis yang berkembang dengan tegang di dunia saat ini tampaknya semakin besar dalam arena politik. Tidak akan dapat terjadi dalam kasus ini berbagai aktor bisnis internasional, karena tidak akan dapat terjadi wewenang politisi dan pembuat kebijakan. Orang-orang ini akan bertanggung jawab apabila terjadi perang dagang lagi atau tidak.

Perlombaan dan tantangan masa depan antara raksasa-raksasa ekonomi, yaitu antara Jepang dan Amerika Serikat, akan menjadi tantangan teknologi. Dengan kekuatan bisnis dan ekonomi yang menakjubkan, secara jujur harus dikatakan bahwa pada tahun-tahun mendatang Jepang akan tersaingi oleh *inovasi* teknologi Amerika Serikat, dan bila orang-orang Jepang mampu mengalahkan orang Amerika di bidang teknologi, apa yang akan terjadi?

Pembicaraan di atas akan memberikan pandangan sekilas dari hubungan asimetris antara Jepang sebagai raksasa bisnis dan Indonesia. Bagi Indonesia, sebagai negara berkembang yang berpendapatan menengah, tantangan-tantangan di muka sangat besar. Pembicaraan di atas juga memungkinkan

kita untuk mengetahui elemen dari perkembangan ini ada semacam kekuatan yang terpadu. Ini mungkin juga merupakan kasus, bila negara-negara lain seperti Malaysia, Singapura, Muangthai dan lain-lain memandang ke Timur untuk memperoleh inspirasi baru dan cara pengembangan kekuatan, kemampuan sumber daya nasional. Tidak ada gunanya bila kita harus menyalahkan Jepang atau negara industri lain untuk menjadi pemain-pemain utama dari hubungan asimetris dan untuk suatu pengembangan sejenis keadaan perang dagang. Indonesia harus memahami bahwa perkembangan di dunia bisnis internasional akan hanya menyenangkan mereka, yang sanggup mengembangkan semacam kekuatan yang terpadu ini.

Seperti telah disebutkan di atas, tantangan-tantangan yang harus dihadapi oleh sektor bisnis Indonesia dalam tahun-tahun mendatang akan menjadi sangat besar. Dengan memanfaatkan semakin meningkatnya tingkat kepercayaan terhadap bangsa sektor swasta Indonesia telah tampil ke depan selama 15 tahun terakhir dan telah mengembangkan tingkat kematangan bisnis. Sejumlah pengelompokan telah berusaha mencari modal yang dibutuhkan di pasar modal dan pasar uang internasional untuk membiayai proyek-proyek mereka atau melengkapi modal kerja mereka. Kelompok ini secara bertahap telah menjadi lebih bebas dari apa yang disebut konsep *package deal*. Dewasa ini banyak dari sektor swasta mampu memenuhi kebutuhan modal mereka sendiri dan dengan berbuat demikian mereka akan mempunyai kedudukan yang lebih baik untuk membeli teknologi dari spektrum yang lebih luas dibandingkan dengan konsep *package deal*. Dalam arti tertentu, kematangan perkembangan mungkin telah diamati oleh masyarakat bisnis di Jepang. Oleh karena sektor swasta Indonesia berkembang di masa mendatang, diharapkan bahwa kerja sama (*partnership*) antara dua masyarakat bisnis dan industri akan mengenal dan menghargai kekuatan yang telah dikembangkan dalam 15 tahun terakhir ini. Masyarakat bisnis di Jepang akan harus mempertimbangkan juga usaha dan proses yang meningkat dalam perekonomian Indonesia terutama akan terjadinya perubahan dalam pola perdagangan dan investasi. Bila dalam Repelita yang akan datang perekonomian Indonesia mulai berkembang untuk menjadi pensuplai bahan baku industri (yang dimaksud bahan baku yang belum diolah) maka pola perdagangan dan investasi antara dua negara ini mungkin mengalami perubahan, dengan demikian akan menghasilkan penilaian yang lebih baik terhadap saling ketergantungan bisnis dan industri antara kedua negara. Perubahan pola perdagangan dan investasi akan menghasilkan perubahan kelembagaan, terutama di sektor perdagangan dan jasa (seperti perbankan dan lain-lain). Perubahan-perubahan ini diharapkan akan memperkuat kedudukan masyarakat industri dan bisnis di Indonesia.

Suatu masyarakat bisnis yang lebih percaya diri dan kuat akan muncul dalam tahun-tahun mendatang, sehingga hal ini penting bahwa masyarakat bisnis Jepang akan menyadari kecenderungan ini di Indonesia.

Tabel I

FOREIGN INVESTMENT PROJECTS APPROVED BY THE GOVERNMENT OF INDONESIA
ACCORDING TO SECTORS/COUNTRY OF ORIGIN (1967-1980)

L.Inv. = Initial investment in US\$ 100

Country of Origin	Agriculture		Forestry		Fishery		Mining		Manufacturing		Construction		Trade/Hotel		Transportation/ Communication		Services		Total	
	Number	L.Inv.	Number	L.Inv.	Number	L.Inv.	Number	L.Inv.	Number	L.Inv.	Number	L.Inv.	Number	L.Inv.	Number	L.Inv.	Number	L.Inv.	Number	L.Inv.
<i>America</i>	7	40	11	44	3	33	13	585	72	207	13	18	7	16	6	12	9	6	141	961
USA	7	40	8	41	2	29	10	505	66	188	13	18	6	9	5	11	8	6	125	847
Canada	-	-	-	-	1	4	2	78	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	5	83
Panama	-	-	3	3	-	-	-	-	2	5	-	-	1	7	1	1	-	-	7	16
Bahamas	-	-	-	-	-	-	1	2	1	9	-	-	-	-	-	-	-	-	3	11
Others	-	-	-	-	-	-	-	-	1	4	-	-	-	-	-	-	-	-	1	4
<i>Europe</i>	42	52	7	12	1	3	2	7	127	535	11	61	4	19	5	32	13	11	212	732
West Germany	1	9	-	-	1	3	-	-	30	167	-	-	1	9	-	-	1	2	34	190
UK	20	28	-	-	-	-	-	-	29	60	3	19	1	1	1	-	3	1	55	109
Holland	4	2	1	1	-	-	2	7	34	123	6	38	1	2	4	32	3	1	57	206
Others	17	13	6	11	-	-	-	-	34	185	3	4	2	7	-	-	4	7	66	227
<i>Asia</i>	18	93	90	559	25	90	6	338	304	1,948	43	174	11	213	9	36	26	61	531	3,512
Japan	8	21	22	68	21	75	3	335	135	1,397	25	69	1	29	8	35	5	33	229	2,062
Hong Kong	4	63	21	77	1	11	1	1	88	265	9	78	7	127	-	-	13	22	144	644
Singapore	3	4	7	11	1	2	-	-	30	90	4	20	3	57	-	-	4	2	52	186
Others	3	5	40	403	2	2	2	2	49	196	5	7	-	-	1	1	4	4	106	620
<i>Australia/New Zealand</i>	-	-	-	-	1	1	3	73	34	60	2	2	-	-	2	1	8	10	51	147
<i>Africa</i>	-	-	2	5	-	-	-	-	1	1	2	1	1	1	1	1	-	-	6	8
<i>Combination of some countries</i>	-	-	-	-	-	-	1	1	22	718	-	-	-	-	-	-	-	-	23	719
<i>Total</i>	67	185	110	620	30	127	25	1,004	559	3,469	72	256	23	248	23	82	54	88	963	6,079

Tabel 2

EXPORTS BY COUNTRIES OF DESTINATION

Countries	1979		1980		January/October 1981		November 1981	
	1,000 ton	US\$ 1,000,000	1,000 ton	US\$ 1,000,000	1,000 ton	US\$ 1,000,000	1,000 ton	US\$ 1,000,000
ASEAN	11,236.6	2,232.5	12,562.5	2,759.3	8,461.9	2,203.1	1,905.9	285.8
Malaysia	326.3	66.2	268.2	59.9	231.7	50.7	12.7	2.5
Muangthai	476.2	37.5	295.5	34.7	199.8	26.7	45.8	4.0
Philippines	1,191.9	165.0	815.4	181.2	1,253.8	330.6	194.5	52.1
Singapore	9,242.2	1,963.8	11,183.0	2,483.5	6,776.6	1,795.1	1,652.9	227.2
Hong Kong	391.8	99.1	530.0	152.0	448.0	120.0	13.6	6.6
Japan	52,816.2	7,191.9	49,727.5	10,792.4	34,360.2	8,568.6	4,246.7	1,115.0
Others Asia	7,058.4	806.7	5,367.5	801.5	3,151.5	617.4	430.1	114.3
Africa	86.7	32.1	90.8	56.1	29.6	29.5	3.3	2.9
USA	18,928.9	3,170.7	15,640.9	4,303.3	11,025.8	3,283.8	1,412.9	428.7
Canada	27.6	28.0	25.4	27.5	16.5	19.0	1.2	1.0
Others America	3,126.4	430.4	3,985.3	922.9	5,878.0	1,529.2	962.5	249.3
Australia	1,036.3	190.0	1,305.4	339.1	1,374.0	387.4	158.2	44.0
Others Oceania	282.1	51.0	363.2	108.4	520.8	161.1	56.1	17.6
MEE	3,084.4	1,173.2	2,569.0	1,387.7	2,018.4	786.6	128.3	105.6
England	118.7	88.9	123.3	141.7	148.3	83.2	16.0	35.1
Nederland	1,095.0	399.1	570.6	141.9	620.8	290.4	22.2	32.2
West Germany	1,174.4	337.6	1,010.9	389.0	756.5	201.8	55.6	17.1
Belgium & Luxemburg	50.7	17.9	61.4	24.8	60.9	15.6	4.4	1.8
France	209.2	76.6	315.4	122.2	44.6	42.8	6.4	3.8
Denmark	20.5	42.9	14.0	40.0	25.8	13.1	0.3	0.8
Irelandia	0.1	0.2	0.3	0.7	0.1	0.3	0.0	0.0
Italy	415.8	210.0	473.1	254.4	361.4	139.4	23.4	14.8
USSR	50.0	55.0	52.8	72.9	67.1	71.4	4.8	4.7
Others Europe	142.6	129.5	291.6	185.8	644.5	235.0	26.6	6.2
<i>Total</i>	<i>98,268.0</i>	<i>15,590.1</i>	<i>92,511.5</i>	<i>21,908.9</i>	<i>67,978.0</i>	<i>18,012.1</i>	<i>9,350.2</i>	<i>2,381.7</i>

Note: In Net Weight.

IMPORTS BY COUNTRIES OF ORIGIN

Countries	1979		1980		January/October 1981		November 1981	
	1,000 ton	US\$ 1,000,000	1,000 ton	US\$ 1,000,000	1,000 ton	US\$ 1,000,000	1,000 ton	US\$ 1,000,000
ASEAN	3,393.5	838.9	3,897.1	1,350.4	3,270.7	1,326.1	597.3	232.9
Malaysia	24.5	25.2	32.6	35.9	60.7	53.2	2.2	2.7
Muangthai	713.1	218.6	775.1	288.1	283.8	105.9	24.8	11.7
Philippines	106.1	48.7	274.4	90.1	451.0	236.7	25.8	9.3
Singapore	2,549.8	536.4	2,815.0	936.3	2,475.2	930.3	544.5	209.2
Hong Kong	232.6	101.6	339.8	139.4	54.7	56.2	2.2	3.9
Japan	2,125.2	2,103.4	2,936.7	3,413.0	2,406.7	3,253.3	277.9	387.1
Others Asia	4,864.0	1,248.8	6,800.3	1,992.3	3,834.2	1,612.1	347.4	139.1
Africa	238.3	131.7	207.0	131.4	329.9	202.1	33.1	28.1
USA	1,362.5	1,027.8	1,900.7	1,409.1	1,672.9	1,494.2	180.5	127.8
Canada	128.5	72.7	171.4	96.8	170.1	88.6	2.1	2.4
Others America	224.4	55.8	317.4	111.0	594.1	131.1	63.2	47.5
Australia	854.7	222.5	1,169.1	377.6	990.9	290.0	55.4	27.2
Others Oceanian	82.3	42.6	83.7	75.5	110.4	88.9	2.3	2.4
MEE	658.3	1,073.5	706.9	1,444.6	991.1	1,863.6	38.6	138.2
England	101.5	198.0	91.5	261.2	107.8	458.9	5.3	40.2
Nederland	77.3	119.0	56.0	115.5	118.2	179.1	5.9	10.3
West Germany	336.0	462.1	384.8	685.3	529.9	766.2	19.3	62.8
Belgium & Luxemburg	33.6	63.2	37.4	56.2	56.2	75.8	1.1	2.7
France	60.9	143.4	96.8	235.6	106.8	289.4	5.7	17.1
Denmark	12.5	19.0	12.0	11.7	2.6	11.5	0.1	0.4
Irelandia	0.3	1.7	0.9	3.2	0.5	2.7	0.4	0.7
Italy	36.2	67.1	27.5	75.8	69.1	80.0	0.8	4.0
USSR	39.3	13.6	35.4	19.8	78.9	34.5	8.3	2.5
Others Europe	305.0	269.4	442.7	273.8	714.3	321.6	18.8	37.7
<i>Total</i>	<i>14,508.6</i>	<i>7,202.3</i>	<i>19,008.2</i>	<i>10,834.4</i>	<i>15,218.9</i>	<i>10,762.3</i>	<i>1,627.1</i>	<i>1,176.8</i>

Source Indikator Ekonomi, BPS, January 1982.

Note: In net weight.

Tabel 4

TRADE WITH INDONESIA

(Units: US\$ 1,000)

Commodity \ Year	Units of Quantity	1979		1980		Compared with Previous Year (%)	
		Quantity	Value	Quantity	Value	Quantity	Value
Total Exports	—	—	2,123,798	—	3,457,603	—	162.8
<i>Foodstuffs</i>	—	—	42,643	—	75,367	—	176.7
Fish & Shellfish	MT	1,039	876	3,047	1,912	293.3	218.3
<i>Raw Materials & Fuels</i>	—	—	27,748	—	42,281	—	152.4
Synthetic Rubber	MT	10,530	9,435	12,859	14,771	122.1	156.6
Mineral Fuels	—	—	10,256	—	13,776	—	134.3
Lubricating Oil & Grease	—	—	7,384	—	10,944	—	148.2
<i>Light Industrial Products</i>	—	—	253,457	—	318,423	—	125.6
Textiles Materials	—	—	127,111	—	143,097	—	112.6
Man-made Fibers (Textile Raw Materials)	MT	27,573	38,789	27,748	46,049	100.6	118.7
Yarn	MT	16,435	53,840	12,571	48,744	76.5	90.5
Fabrics	—	—	24,828	—	34,825	—	140.3
Secondary Textile Products	—	—	9,602	—	13,435	—	139.9
<i>Non-metallic Mineral Products</i>	—	—	24,276	—	41,820	—	172.3
Cement	KMT	105	8,893	140	13,794	133.3	155.1
<i>Other Light Industrial Products</i>	—	—	102,070	—	133,507	—	130.8
Rubber Products	MT	4,761	14,389	7,032	22,681	147.7	157.6
Paper & Paper Products	MT	42,065	39,081	34,416	39,836	81.8	101.9
Other Products	—	—	46,456	—	68,119	—	146.6
Heavy & Chemical Industrial Products	—	—	1,781,079	—	3,004,347	—	168.7
<i>Chemicals</i>	—	—	331,238	—	363,359	—	109.7
Organic Compounds	MT	105,747	95,083	94,431	105,157	89.3	110.6
Inorganic Compounds	MT	127,731	32,206	182,695	42,664	143.0	132.5
Dyes & Coatings	MT	7,822	23,427	8,404	25,898	107.4	110.5
Essential Oil	—	—	—	—	—	—	—
Perfumery & Cosmetic	—	—	18,699	—	15,731	—	84.1
Chemical Fertilizers	MT	28,894	4,733	49,932	9,201	172.3	194.4
Plastic Materials & Artificial Resins	MT	114,612	125,607	96,950	129,460	84.6	103.1
Other Chemical Products	—	—	26,292	—	28,144	—	107.0
<i>Metals</i>	—	—	466,319	—	748,607	—	160.5
Iron & Steel	MT	857,527	360,859	1,203,889	573,834	140.4	159.0
Bars & Shapes	MT	68,722	27,030	161,656	67,678	235.2	250.4
Wire Rods	MT	64,230	19,875	35,681	12,503	55.6	63.0
Heavy Plates & Sheets	MT	44,733	15,843	68,912	28,588	154.1	180.4
Plates & Sheets	MT	378,110	157,271	483,073	219,679	127.8	139.7
Tinned Plates & Sheets	MT	33,865	20,850	42,911	30,304	126.7	145.3

Galvanized Plates & Sheets	MT	4,131	1,994	10,125	5,249	245.1	263.2
Hoops & Strips	MT	161,778	54,891	192,841	71,661	119.2	130.6
Pipes & Tubes	MT	68,825	42,027	145,829	101,950	211.9	242.6
Pipe & Tube Joints	MT	2,276	4,449	2,003	5,263	88.0	118.3
Non-ferrous Metals		—	43,448	—	58,863	—	135.5
Aluminum & Aluminum Alloys	MT	5,751	13,844	6,060	17,431	105.4	125.9
Metal Products	—	—	62,012	—	115,910	—	186.9
Constructions & Their Building Materials of Iron & Steel	MT	8,556	16,557	41,734	39,423	487.8	238.1
Tanks for Storing, of Iron & Steel	MT	350	680	3,272	3,612	934.9	531.2
Machinery & Equipment	—	—	983,522	—	1,892,381	—	192.4
General Machinery	—	—	385,561	—	637,168	—	165.3
Internal Combustion Engines (Excl. Aircraft)	—	—	39,258	—	65,445	—	166.7
Engines for Land (not more than 100 horse power)	NO	42,032	9,309	103,551	27,249	246.4	292.7
Parts of Engines	—	—	16,469	—	23,388	—	142.0
Textile Machinery	—	—	54,579	—	97,003	—	177.7
Weaving Machines	NO	1,145	9,761	4,242	26,599	370.5	272.5
Knitting Machines	NO	64	106	6	10	9.4	9.4
Textile Products Finishing Machinery	NO	171	5,273	209	7,179	122.2	136.1
Mining & Constructing Machinery	NO	1,522	29,570	2,158	62,873	141.8	212.6
Heating & Cooling Machinery	—	—	30,560	—	44,854	—	146.8
Pumps for Liquids	NO	133,627	17,016	256,025	27,094	191.6	159.2
Cargo Handling Machinery	—	—	27,041	—	56,248	—	208.0
Cocks & Valves	—	—	6,979	—	13,723	—	196.6
Electrical Machinery	—	—	204,491	—	372,019	—	181.9
Heavy Electrical Machinery	—	—	33,644	—	61,943	—	184.1
Telecommunications Equipment	—	—	48,690	—	81,297	—	167.0
Television Sets	NO	232,863	18,740	118,247	12,798	50.8	68.3
Radio Sets	NO	214,298	9,244	370,398	18,985	172.8	205.4
Household Electrical Appliances	—	—	21,195	—	35,315	—	166.6
Other Electrical Machinery	—	—	83,531	—	137,826	—	165.0
Insulated Electric Wire	MT	9,705	19,511	13,352	30,900	137.6	158.4
Electrical Apparatus for Motor Vehicles	KG	1,171,375	8,214	1,483,206	11,101	126.6	135.1
Transportation Equipment	—	—	370,195	—	847,608	—	229.0
Motor Vehicles (Excl. Parts)	NO	75,442	257,304	167,096	565,417	221.5	219.7
Passenger Cars	NO	20,630	73,620	44,706	142,442	216.7	193.5
Trucks	NO	51,481	155,961	112,475	354,885	218.5	227.5
Motor Vehicle Parts	—	—	34,928	—	59,450	—	170.2
Motorcycles (Incl. Parts)	—	—	58,764	—	154,797	—	263.4
Ships & Boats (Incl. Parts)	—	—	15,143	—	43,313	—	286.0
New Cargo Ships & Passenger Cargo Ships of Iron & Steel	GT	—	0	4,424	12,160	0.0	0.0
Precision Instruments	—	—	23,275	—	35,585	—	152.9
Scientific & Optical Instruments	—	—	21,773	—	33,330	—	153.1

**Re-exports, Commodities &
Transactions not Classified
According to Kind**

			18,871		17,186		91.1
Total Imports	—	—	8,793,984	—	13,167,013	—	149.7
<i>Foodstuffs</i>	—	—	364,631	—	335,497	—	92.0
Shrimps, Prawns & Lobsters (Crustacea & Molluscs)	MT	29,713	259,481	27,621	217,485	93.0	83.8
<i>Raw Materials</i>	—	—	1,795,681	—	1,852,024	—	103.1
<i>Metallic Raw Materials</i>	—	—	184,458	—	354,454	—	192.2
Non-ferrous Metal Ore	—	—	184,180	—	353,766	—	192.1
Copper Ore	MT	144,047	87,429	157,109	122,065	109.1	139.6
Nickel Ore & Mette	—	—	77,250	—	201,816	—	261.3
Bauxite	MT	1,012,459	19,316	1,225,072	29,317	121.0	151.8
<i>Other Raw Materials</i>	—	—	1,610,989	—	1,497,394	—	92.9
Natural Rubber	MT	34,503	42,596	44,815	62,089	129.9	145.8
Wood	KCM	10,045	1,534,495	9,031	1,404,354	89.9	91.5
Palm Oil	MT	8,528	5,545	8,648	4,836	101.4	87.2
<i>Mineral Fuels</i>	—	—	6,468,988	—	10,779,467	—	166.6
Crude & Partially Refined Oil	KKL	40,552	4,882,150	36,415	7,566,701	89.8	155.0
Heavy Fuel Oil	KKL	3,634	480,910	3,983	813,255	109.6	169.1
Liquefied Natural Gas	KMT	6,165	1,090,797	8,504	2,306,448	137.9	211.4
<i>Manufactured Products</i>	—	—	159,711	—	195,363	—	122.3
Chemicals	—	—	10,261	—	11,589	—	112.9
Machinery & Equipment	—	—	744	—	11,317	—	15.2
							fold
Other Products	—	—	148,705	—	172,456	—	116.0
Unwrought Tin	MT	6,423	94,676	6,324	105,500	98.5	111.4
Re-Imports Commodities & Transactions not Classified According to Kind	—	—	4,974	—	4,662	—	93.7

Sumber: White Paper on Trade, 1981.

SEGI-SEGI POLITIK KERJA SAMA ASEAN-ME*

C.P.F. LUHULIMA

PENGANTAR

Pembentukan Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara (ASEAN) pada tahun 1967 dan Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE) 10 tahun sebelumnya menunjukkan persamaan-persamaan yang menyolok. Keduanya diciptakan dengan sasaran-sasaran ekonomi; namun kedua organisasi itu bermotivasi politik. Di ASEAN faktor-faktor ekonomi disebutkan sebagai rationale untuk meningkatkan ketahanan nasional, sedangkan di MEE (yang sejak 1967 dikenal sebagai Masyarakat-masyarakat Eropa atau ME) faktor-faktor ekonomi disebutkan sebagai rationale untuk membuka jalan menuju integrasi politik. Tidak mengherankan bahwa hubungan-hubungan yang berkembang antara kedua organisasi regional itu sejak awal 1970-an rupanya dikuasai pemikiran-pemikiran ekonomi.

Sejauh ini kebanyakan analisa mengenai kerja sama ASEAN-ME adalah di bidang-bidang ekonomi. Jumlah analisa mengenai segi-segi politik kerja sama inter-regional ini masih sangat terbatas.¹ Analisa ini dimaksud sebagai sumbangan untuk diskusi di bidang itu.

Bagian-bagian berikut analisa ini akan menyoroti dua segi pokok: (1) motivasi-motivasi politik kerja sama regional yang memeriksa segi ketergantungan dan saling ketergantungan dalam kerja sama inter-regional dan koordinasi kebijaksanaan-kebijaksanaan regional ekstern; (2) kaitan-kaitan struktural untuk menopang kerja sama ASEAN-ME yang berfokus pada pokok-

*Terjemahan makalah yang disampaikan C.P.F. LUHULIMA pada Konperensi Perancis-Indonesia IV di Bali, 4-6 Juli 1983, yang disponsori oleh-Kementerian Luar Negeri Perancis (Paris) dan CSIS (Jakarta). Penterjemahnya Kirdi DIPOYUDO.

¹Salah satu studi pertama adalah studi Hans H. Indorf, *Political Dimensions of Inter-Regional Cooperation: The Case of ASEAN and the EEC* (Oktober 1982), Monograph.

pokok acuan pendekatan-pendekatan ASEAN, pertemuan-pertemuan menteri ASEAN-ME dan Persetujuan Kerja Sama Gabungan, dan akhirnya prospek-prospek prakarsa mendatang, yaitu meningkatkan prakarsa-prakarsa politik ASEAN-ME untuk juga menangani masalah-masalah global.

MOTIVASI-MOTIVASI POLITIK KERJA SAMA INTER-REGIONAL

Diprakarsainya kerja sama antara ASEAN dan ME adalah suatu usaha ASEAN dan sudah mulai pada bulan Maret 1971, pada Pertemuan Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN yang ke-4 di Manila, sebelum dialog dengan negara-negara kawasan Pasifik, Jepang, Australia, Selandia Baru, Amerika Serikat dan Kanada dimulai. Adalah setahun kemudian, pada Pertemuan Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN yang ke-5, bahwa gagasan pelebagaan dialog dengan ME disetujui secara formal.

Pendekatan ASEAN terutama diambil untuk membuka hubungan perdagangan dengan ME: merundingkan syarat-syarat perdagangan (terms of trade) yang lebih baik untuk hasil-hasil pertanian ASEAN. Mula-mula dialognya dimaksud secara eksklusif untuk mendapatkan akses yang lebih luas untuk ekspor ASEAN dan suatu rencana stabilisasi harga untuk ekspor ASEAN. Sejak 1975, dengan pembentukan Kelompok Studi Gabungan, bidang-bidang kerja sama yang lebih luas dimasukkan: usaha-usaha patungan dalam eksplorasi sumber-sumber daya ASEAN, liberalisasi hasil-hasil industri ASEAN, kemungkinan mendorong tingkat partisipasi tertentu ME dalam kegiatan-kegiatan manufaktur ASEAN dan mengerahkan modal untuk membiayai proyek-proyek ASEAN. Dengan pembentukan Komite Kerja Sama Gabungan (JCC) pada bulan Maret 1980, bidang-bidang kerja sama diperluas lebih lanjut dalam bidang-bidang kerja sama komersial, ekonomi dan pembangunan.

Ketergantungan Lawan Saling Ketergantungan

ME adalah rekanan dagang ASEAN yang besar sesudah Jepang dan Amerika Serikat. Perdagangan ASEAN dengan ME adalah 14% seluruh perdagangan luar negerinya. Angka ini memang jauh lebih rendah daripada perdagangan ASEAN dengan Jepang yang mencapai 25% seluruh perdagangan luar negerinya dan perdagangan dengan Amerika Serikat yang mencapai sekitar 18% dari keseluruhannya. Di lain pihak, perdagangan ME dengan ASEAN hanya 2,4% seluruh perdagangannya pada tahun 1980, dan 2,7% pada tahun 1981, sedangkan perdagangannya dengan Amerika Latin sedikit lebih besar, yaitu 5,3%.

Lebih dari separuh perdagangan ME pada intinya adalah perdagangan intra-ME yang mencapai 58,42% pada tahun 1980. Dengan demikian perdagangan ASEAN memang tampak tidak berarti bagi ekonomi ME. Namun, bahkan kalau hal itu benar, ketergantungan ME pada komoditi-komoditi seperti minyak kelapa sawit, karet, tapioka, kayu, timah dan makanan ternak dalam pandangan ASEAN cukup berarti. Indonesia dan Malaysia merupakan pemasok karet, kayu, timah dan minyak kelapa sawit yang penting, biarpun boleh jadi mereka lebih penting bagi ME sebagai pengimpor besar. Filipina dan Muangthai adalah pengekspor kopra dan tapioka yang penting bagi ME. Hanya Singapura mengekspor barang-barang manufaktur, terutama hasil-hasil elektronika. Baru-baru ini tekstil ASEAN membanjiri pasaran Eropa, begitu rupa sehingga ME mengurangi impor tekstil dari ASEAN dengan menerapkan Persetujuan Multifibre (MFA) untuk melindungi sektor yang sangat merosot semacam itu dalam ekonomi ASEAN.¹ Penting dicatat bahwa hasil-hasil manufaktur padat karya ini (tekstil, pakaian, komponen-komponen elektronika dan mesin) merupakan 44% seluruh ekspor ASEAN ke ME. Angka itu dicapai pada tahun 1981. Ekspor pakaian ASEAN, misalnya, meningkat 1.780% antara tahun 1973 dan 1981. Perubahan kebijaksanaan tekstil dan pakaian ME tahun 1977 sangat memukul industri tekstil ASEAN. Berdasarkan MFA negara-negara ASEAN harus setuju membatasi ekspor kategori-kategori tekstil mereka yang lebih sensitif ke tingkat yang ditetapkan dalam persetujuan-persetujuan, dan atas permintaan ME harus membatasi ekspor lain-lain kategori bila penjualan mereka mencapai persentase yang ditentukan sebelumnya dari seluruh impor ME. Tindakan-tindakan ini hanya menunjukkan betapa sulitlah menerobos proses pembuatan keputusan ME.

Soal ketergantungan ini kiranya tidak akan dipecahkan dalam jangka pendek. Konperensi-konperensi, pernyataan-pernyataan bersama yang ber-sahabat dan persetujuan-persetujuan formal bisa memberikan kesan inter-dependensi. Namun, perdagangan intra-ME yang sangat berkembang itu merupakan bukti bahwa dalam bidang perdagangan ASEAN tidak akan mampu menaikkan bagiannya dalam perdagangan ME di masa mendatang/dekat ini. Usaha dini ASEAN untuk mengadakan diversifikasi perdagangan tampaknya harus dibatasi pada kawasan Asia-Pasifik dan bukan meluas ke Eropa, biarpun ME mengakui bahwa dari segi ekonomi peranan ASEAN bisa berarti. Adalah peranan politik ASEAN yang harus ditekankan dalam hubungan ASEAN-ME untuk mencapai interdependensi atas dasar persamaan yang diperjuangkan oleh ASEAN dalam seluruh hubungannya dengan pihak ketiga untuk menjamin kemerdekaannya. Namun ASEAN harus memperluas persatuannya ke bidang-bidang ekonomi, komersial dan ilmu serta teknologi un-

¹Narongchai Akrasanee, "ASEAN-EC Trade Relations: An Overview," dalam Narongchai Akrasanee dan Hans Christoph Rieger (ed.), *Proceedings of an Conference on ASEAN-EC Economic Relations* (Singapura: Institute of Southeast Asian Studies), 1982, hal. 10-11.

tuk mencapai persamaan yang merupakan prasyarat untuk interdependensi yang bisa diterima kedua pihak itu. Dalam keadaannya sekarang ini, hubungan semacam itu hanya terdapat di bidang politik.

Koordinasi Kebijakan Ekstern: Kasus ME dan ASEAN

Sejak 1969 dapat diidentifikasi dua aliran kebijaksanaan Eropa yang terpisah: (1) hubungan ekstern ME yang didasarkan atas perjanjian-perjanjian dan dibentuk oleh lembaga-lembaga masyarakat itu; dan (2) organisasi untuk Kerja Sama Politik Eropa (EPC) di mana para menteri luar negeri negara-negara anggota bekerja sama secara "inter-pemerintah" atas dasar persetujuan-persetujuan informal yang tidak mengikat. Tiada lembaga-lembaga formal atau permanen disediakan untuk melaksanakan persetujuan-persetujuan itu.

Sasaran-sasaran Kerja Sama Politik Eropa bisa diringkas sebagai berikut: (a) menjamin saling pengertian yang lebih baik dalam masalah-masalah politik internasional yang penting lewat informasi atau konsultasi teratur; (b) memajukan harmonisasi pandangan-pandangan dan koordinasi posisi-posisi; dan (c) berusaha mencapai suatu pendekatan bersama terhadap kasus-kasus spesifik.¹

Memang sangat sulit menilai sejauh mana EPC telah mampu mewujudkan sasaran-sasaran ini. Suatu tingkat informasi yang tidak memadai merupakan salah satu sebabnya karena EPC diliputi suatu tingkat konfidensialitas yang sangat tinggi. Oleh sebab itu juga sulit menilai sejauh mana pandangan-pandangan bersama di antara 10 negara itu bisa dilacak kembali pada kerja sama mereka dalam EPC, atau apakah perubahan-perubahan dalam urusan-urusan nasional atau internasional juga bertanggung jawab untuk posisi-posisi yang lebih dekat di antara mereka. Sejauh ini EPC rupanya melakukan "refleks koordinasi" terhadap soal-soal yang mereka hadapi secara langsung dalam kawasan mereka atau dalam kawasan tetangganya, seperti Konperensi Helsinki tahun 1975, Konperensi Beograd tahun 1978, dan Dialog Eropa-Arab. Dialog ASEAN-ME mula-mula bukan tanggung jawab EPC, tetapi tanggung jawab Komisi tersebut, Komite ASEAN-Brussels (ABC) dan Komite Wakil-wakil Permanen (Coreper) Dewan Menteri ME. Adalah diskusi-diskusi antara kedua kelompok yang terakhir ini yang meletakkan dasar untuk Pertemuan Menteri ASEAN-ME di Brussels pada bulan Nopember 1978.

¹Wolfgang Wessels, "European Political Cooperation: A New Approach to European Foreign Policy," dalam David Allen, Reinhardt Rummel dan Wolfgang Wessels (ed.), *European Political Cooperation* (London: Butterworth Scientific, 1982), hal. 2.

Tujuan-tujuan dan maksud-maksud ASEAN, dalam kontras dengan ME, secara eksplisit menyebutkan bahwa ia bertujuan "untuk memajukan perdamaian dan keamanan regional dengan hormat abadi untuk keadilan dan tegaknya hukum (the rule of law) dalam hubungan antara negara-negara kawasan dan pelaksanaan asas-asas Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa." Namun sampai tahun 1972 kerja sama politik tidak banyak dibicarakan dalam Pertemuan Menteri Tahunan ASEAN. Pertemuan menteri luar negeri yang menghasilkan Deklarasi Kuala Lumpur mengenai ZOPFAN tidak memandang pertemuan itu sebagai suatu pertemuan ASEAN, tetapi "suatu Pertemuan Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN untuk membicarakan suatu soal politik luar negeri yang spesifik."

Hubungan intra-ASEAN dan hubungan antara ASEAN dan Pihak-pihak Ketiga secara eksklusif ditangani oleh suatu mekanisme yang terdiri atas Komite Tetap (Standing Committee), yang diketuai oleh menteri luar negeri negara tuan rumah dengan para duta besar lain-lain negara anggota sebagai anggota, dan komite-komite "ahli dan pejabat mengenai hal-hal spesifik ASEAN," seperti digariskan dalam Deklarasi ASEAN. Namun tiada orang yang akan percaya bahwa menteri-menteri luar negeri bertemu dua atau tiga hari hanya untuk membicarakan proyek-proyek ekonomi, seperti dikatakan dengan baik oleh Rajaratnam, Menteri Luar Negeri Singapura, pada Pertemuan Menteri Luar Negeri tahun 1972. Pada waktu itu, menghadapi situasi internasional yang berubah, ia menyarankan untuk menilai "maksud-maksud negara-negara besar" dan "mengetahui reaksi kita masing-masing terhadap perkembangan-perkembangan baru dan perubahan-perubahan cepat di kawasan kita," untuk mengadakan secara teratur pertemuan-pertemuan politik ekstra-kurikuler ASEAN. Akan tetapi baru tahun 1976 politik itu secara resmi menjadi kegiatan kurikuler ASEAN dengan ditandatanganinya ASEAN Concord dan Treaty of Amity and Cooperation. Pertemuan-pertemuan khusus para menteri luar negeri ASEAN -- manifestasi ASEAN Kedua -- menjadi lebih sering dan kehilangan sebagian besar sifat formal ASEAN Pertama.

Koordinasi kebijaksanaan-kebijaksanaan luar negeri bukan saja dihambat pembatasan-pembatasan struktural, tetapi kendala-kendala sejarah juga memainkan peranannya. Sejak bangsa-bangsa lahir, mereka mengembangkan kerja sama dan komitmen-komitmen bilateral atau multilateral yang tidak mudah dimasukkan dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan luar negeri bersama. Kesulitan ini menjadi lebih besar akibat regionalisme, kohesi regional. ASEAN, mungkin lebih daripada Masyarakat-masyarakat Eropa, harus dilihat sebagai suatu variabel yang sangat bergantung, suatu alat yang fungsi pokoknya ialah menunjang kepentingan-kepentingan atau pembangunan nasional negara-negara anggotanya.

Seperti halnya dengan ME, ASEAN juga berusaha mempertahankan pemisahan tradisional hubungan ekonomi ekstern dan urusan luar negeri. Di ASEAN suatu pengaturan non-lembaga semacam itu terdapat di bidang kerja sama politik. Para menteri luar negeri ASEAN juga bekerja sama "inter-pemerintah" atas dasar persetujuan-persetujuan informal yang tidak mengikat.

Sejak pelebagaan mereka pada tahun 1976, menteri-menteri ekonomi ASEAN menantang menteri-menteri luar negeri untuk kedudukan dan tanggung jawab pengambil keputusan yang sebanding di bidang ekonomi dan kebijaksanaan luar negeri ekonomi. Mereka menuntut dilibatkan dalam dialog dengan pihak-pihak ketiga, khususnya di mana ekonomi menguasai pertemuan-pertemuan itu. Kenyataannya, mereka menganjurkan kepada para kepala pemerintah pada KTT ASEAN yang kedua di Kuala Lumpur tahun 1977 agar dalam keadaan semacam itu para menteri ekonomi menguasai pertemuan. Tampaknya mereka sadar akan polarisasi yang bisa mereka abadikan dan oleh sebab itu mereka memperlunak tuntutan agresif mereka dengan menambahkan "dengan dukungan penuh dari Menteri-menteri Luar Negeri mereka."

Deklarasi ASEAN tahun 1967 yang menempatkan para menteri luar negeri di puncak hirarki ASEAN secara demikian tidak diganti, biarpun diadakan beberapa penyesuaian. Para menteri luar negeri ASEAN "akan terus bertanggung jawab untuk perumusan pedoman-pedoman dan koordinasi kegiatan-kegiatan ASEAN. Ia akan memeriksa implikasi-implikasi politik keputusan-keputusan ASEAN untuk meningkatkan peranannya sebagai koordinator umum kebijaksanaan-kebijaksanaan ASEAN karena selalu terdapat dimensi-dimensi politik dan diplomatik dalam seluruh kegiatan ASEAN." Ia juga bisa mendapat penilaian AEM (Menteri-menteri Ekonomi ASEAN) mengenai kemungkinan-kemungkinan keuntungan ekonomi dan perdagangan dari rekan-rekan dialog yang baru diproyeksikan.

KAITAN-KAITAN STRUKTURAL: SALURAN-SALURAN KERJA SAMA EFEKTIF

Usaha pertama ASEAN untuk melembagakan kaitan struktural dengan ME guna memajukan hubungan inter-regionalnya adalah pembentukan Komite Koordinasi Khusus ASEAN (SCCAN) oleh para menteri perdagangan ASEAN. Tugasnya digariskan dengan jelas: "mengadakan suatu dialog berkelanjutan atas dasar suatu pendekatan bersama dan kolektif antara negara-negara anggota ASEAN dan Masyarakat Ekonomi Eropa dengan cara yang dilembagakan dalam rangka mengusahakan hubungan dengan ME yang paling meng-

untungkan untuk ASEAN. Rekan SCCAN di Eropa untuk mempermudah pekerjaannya, yaitu Komite Brussels ASEAN, yang terdiri atas wakil-wakil diplomatik ASEAN yang ditempatkan di Brussels, dibentuk pada bulan Juni 1972 untuk bertindak sebagai "pos luar" dan "tangan"-nya di Brussels. ASEAN kemudian mengadakan sejumlah pertemuan dengan Komisi ME -- katanya bertindak atas prakarsa dan wewenangnya sendiri -- yang mencapai puncaknya dalam pembentukan Kelompok Studi Gabungan (JSG) ASEAN-ME pada bulan Juni 1975 dengan pertemuan-pertemuan tahunan yang juga diadakan secara bergiliran di Brussels dan ibukota-ibukota ASEAN, dari pertemuan pertamanya bulan Juni 1975 sampai pertemuan terakhirnya bulan April 1979.

Pertemuan-pertemuan JSG itu pada pokoknya membicarakan soal-soal perdagangan seperti akses ke pasaran, stabilisasi harga komoditi dan soal-soal yang berkaitan. Tetapi lingkup dialog itu meluas dengan waktu dan mencakup kerja sama industri dan pembangunan. Untuk pihak ME adalah JSG yang mendorong negara-negara ASEAN, khususnya sesudah KTT Bali tahun 1976, untuk memperluas hubungan mereka dengan lembaga-lembaga dan negara-negara anggota ME.¹

Periode menyusul pembentukan SCCAN melihat perluasan progresif hubungan ASEAN dengan pihak-pihak ketiga, bukan saja dalam jumlah rekan dialog kawasan Asia-Pasifik, tetapi dalam lingkup dan bidang-bidang kerja sama. Pada waktu KTT Bali yang bersejarah itu, ASEAN berdialog dengan Australia, Jepang, Kanada, Selandia Baru, UNDP dan ESCAP. Amerika Serikat bergabung dengan klub itu setahun kemudian, tampaknya dengan sedikit keengganan menyusul kealahannya di Vietnam itu.

Dua alasan yang berkaitan melandasi prakarsa dialog-dialog ASEAN: *pertama*, untuk meningkatkan implementasi rencana pembangunan mereka lewat pendekatan bersama, dan *kedua*, untuk mendapatkan dukungan rekan-rekan dialognya bagi implementasi strategi-strategi politik ASEAN. ASEAN berhasil menyusun hubungan-hubungan usaha dan komersial atas dasar regional sesuai pengalaman Indocina yang merisaukan.

Pokok-pokok Acuan Pendekatan-pendekatan ASEAN

Pada KTT Bali yang bersejarah pada bulan Pebruari 1976, Kepala-kepala Pemerintah ASEAN menetapkan garis-garis besar untuk dialog ASEAN dengan pihak-pihak ketiga yang dapat dikutip secara luas di sini: (a) "memper-

¹ASEAN and the European Community (Press and Information Office for South and South-east Asia, Oktober 1981²), hal. 7.

cepat usaha gabungan untuk memperbaiki akses ke pasaran di luar ASEAN bagi bahan-bahan mentah dan barang-barang jadi mereka dengan mengusahakan penghapusan semua hambatan dagang di pasaran-pasaran itu, mengembangkan penggunaan-penggunaan baru untuk hasil-hasil itu dan mengambil pendekatan-pendekatan dan tindakan-tindakan bersama dalam menghadapi pengelompokan-pengelompokan regional dan kekuatan-kekuatan ekonomi masing-masing; (b) bekerja sama di bidang teknologi dan metode-metode produksi dengan maksud meningkatkan produksi dan memperbaiki kualitas hasil-hasil ekspor maupun mengembangkan hasil-hasil ekspor baru dalam rangka diversifikasi; (c) mengambil pendekatan-pendekatan bersama terhadap masalah-masalah komoditi internasional, seperti pembaharuan sistem moneter internasional dan alih sumber-sumber daya nyata, di PBB dan lain-lain forum multilateral, dengan maksud untuk menunjang pembentukan Tata Ekonomi Internasional Baru; (d) memberikan prioritas kepada stabilisasi dan peningkatan pendapatan ekspor komoditi-komoditi yang dihasilkan dan diekspor oleh ASEAN lewat persetujuan-persetujuan komoditi termasuk rencana-rencana cadangan penyangga dan lain-lain sarana."¹

Akan tetapi implementasi garis-garis besar ini dihambat oleh pembatasan-pembatasan prosedural di dalamnya. Asas-asas yang mengatur pelaksanaan kerja sama itu menetapkan bahwa "kerja sama dengan ASEAN sebagai suatu kelompok tidak boleh merugikan pengaturan-pengaturan bilateral yang ada;" bahwa hal itu "harus berfungsi untuk melengkapi kemampuan-kemampuan ASEAN dan tidak menggantikannya," dan lebih penting, bahwa "kerja sama harus tanpa syarat." Ketentuan-ketentuan ini sangat banyak menunjukkan bahwa kepentingan nasional salah satu negara anggota tidak boleh dikorbankan, dan secara demikian melarang prakarsa-prakarsa regional skala besar. Itu menunjukkan ASEAN sebagai suatu variabel usaha nasional yang sangat bergantung.

Pada tahun 1982 para menteri luar negeri ASEAN menerima seperangkat garis besar tambahan yang berkisar pada hal-hal tertentu yang sangat penting: (a) mendapatkan bantuan teknik maupun pembangunan, khususnya untuk proyek-proyek kerja sama ASEAN; (b) memajukan dan mengembangkan perdagangan dan hubungan ekonomi yang saling menguntungkan; (c) memperkuat hubungan-hubungan politik ASEAN dengan pihak-pihak ketiga; (d) meningkatkan kedudukan internasional ASEAN "sebagai suatu organisasi regional yang viable." Namun dinasihatkan sikap berhati-hati dalam memperluas hubungan dengan pihak-pihak ketiga, dan dua imperatif khusus ditambahkan pada perangkat garis besar baru itu: bahwa "hubungan-hubungan semacam itu tidak boleh merugikan proyek-proyek ASEAN yang telah ada"

¹*Declaration of ASEAN Concord*, para 3 (iv), (v) dan para 4 (i), (ii).

dan bahwa "ia tidak boleh melibatkan ASEAN dalam soal-soal kontroversial yang relevan untuk negara atau kelompok khusus yang akan merugikan kepentingan ASEAN."

Hubungan-hubungan ASEAN dan ME tampaknya cukup memuaskan dan menguntungkan. Di masa mendatang dialog sebaiknya diadakan dengan "pengelompokan-pengelompokan negara," dan bukan dengan negara masing-masing, biarpun -- seperti biasanya dalam konteks ASEAN imperatif-imperatif selalu disertai pengecualian-pengecualian -- prospek dialog dengan negara-negara ketiga tertentu, yang akan saling menguntungkan, akan tetap terbuka.

Koneksi Menteri: Saluran Dialog Politik

Tantangan besar yang pertama untuk kerja sama politik ASEAN datang dalam soal pengungsi Indocina yang sangat sensitif. Beberapa minggu sesuai KTT Bali, negara-negara anggota ASEAN dibanjiri suatu arus pengungsi yang mantap. Arus ini memuncak pada tahun 1978 ketika pasukan-pasukan Vietnam menyerbu dan menduduki Kampuchea. Dengan demikian ASEAN mulai mencari bantuan dari rekan-rekan dialognya untuk menghadapi soal itu. ME memberikan kesempatan yang pertama pada tahun 1978 pada Pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN-ME yang pertama di Brussels. Pada pertemuan itu ME mengakui masalah pengungsi dan sepakat dengan ASEAN bahwa "usaha untuk pemukiman kembali para pengungsi dengan cepat memerlukan pertimbangan internasional lebih lanjut dan pantas mendapat dukungan yang lebih luas." Para menteri luar negeri ME selanjutnya memuji ASEAN sebagai suatu "faktor stabilitas dan perimbangan" di Asia Tenggara dan oleh sebab itu mengukuhkan kembali dukungan mereka untuk usaha ASEAN mencapai pengendalian-diri, kemajuan dan stabilitas atas asas-asas Deklarasi Bangkok.¹

Para menteri luar negeri ASEAN, di lain pihak, mengakui keberhasilan integrasi Eropa dan memuji ME "sebagai suatu faktor stabilitas ekonomi dan politik dan sebagai suatu unsur perimbangan dalam hubungan internasional." Lebih lanjut ASEAN memuji "sifat melihat ke luar integrasi ini" seperti "terungkap dalam keinginan negara-negara anggotanya untuk bekerja sama dengan ASEAN."²

Pilihan kata-kata ASEAN memang sangat tepat. Sejak Kissinger mengumumkan Piagam Atlantik barunya pada perjamuan makan yang diselenggara-

¹Joint ASEAN-EC Declaration (21 Nopember 1978), para 13 dan 8.

²Ibid., para 10.

kan oleh *Associated Press* di New York pada bulan April 1973, atas prakarsa Perancis, ME secara konsisten berusaha merumuskan dan memperjuangkan konsep mereka mengenai identitas Eropa yang terpisah dari Amerika Serikat. Mereka berhasil merumuskan deklarasi mereka mengenai identitas Eropa yang diterima pada 14 Desember 1973 pada puncak krisis minyak. Dalam dokumen ini para menteri luar negeri ME menggariskan sasaran-sasaran Eropa mereka, sifat khusus negara-negara anggotanya yang memungkinkan mereka bekerja bersama-sama untuk mencapai persatuan dan posisi bersatu terhadap lain-lain negara, benua dan kekuatan. Mereka juga merumuskan tempat dan tanggung jawab mereka secara internasional, baik di bidang politik maupun ekonomi, dan di bidang pertahanan.¹

Unifikasi politik ini tidak ditujukan pada suatu negara tertentu dan tidak berakar pada usaha untuk merebut kekuasaan. ME tidak bisa menjadi suatu superpower sendiri di masa mendatang/dekat ini. Itu akan berarti suatu tingkat integrasi politik yang lebih tinggi dan *pari passu* pemilikan suatu penangkal nuklir yang diarahkan pada semua tempat strategis di dunia yang pasti akan menimbulkan hambatan-hambatan yang tidak bisa diatasi, baik praktis maupun politik. Akan tetapi masing-masing negara anggota percaya bahwa usaha unifikasi mereka merupakan suatu "unsur perimbangan" dalam politik internasional. ME tidak bisa menerima suatu kedudukan yang tunduk pada Amerika Serikat maupun Uni Soviet. Dengan demikian pertemuan menteri ASEAN-ME itu benar-benar merupakan suatu kesempatan yang sangat mengembirakan untuk memperluas kerja sama politik di luar lingkungan geografi Atlantik ME yang langsung, negara-negara Lome, kawasan Laut Tengah dan Timur Tengah. Itu juga merupakan bukti kemampuan Eropa untuk mengadakan suatu dialog politik sendiri dengan suatu kawasan yang simpatik untuk Amerika Serikat. Hal itu dalam rangka program ME berusaha menerapkan cara tindakan kolektif yang sama dalam hubungannya dengan lain-lain bagian dunia dan secara demikian membangun persatuannya sendiri.

Pada pertemuan kedua mereka di Kuala Lumpur para menteri ASEAN dan ME mengulangi komitmen-komitmen mereka satu sama lain dalam soal Kampuchea dan Afghanistan. Mereka menekankan asas-asas dasar hubungan antar negara, yaitu hormat terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah serta kemerdekaan negara-negara, tidak menggunakan kekerasan dan tidak mencampuri urusan dalam negeri lain-lain negara, asas-asas yang "mempunyai arti vital bagi hubungan antar negara." Kedua pihak berusaha mendapatkan dukungan pihak yang lain untuk keprihatinan bersama mereka mengenai "pemaksaan kemauan kekuatan-kekuatan asing atas negara-negara merdeka yang

¹C.P.F. Luhulima, "Amerika Serikat dan Masyarakat Eropa," dalam Lie Tek Tjeng dan C.P.F. Luhulima (ed.), *Masalah-masalah Internasional Masa Kini* (5) (Jakarta: Lembaga Research Kebudayaan Nasional - LIPI, 1975), hal. 55.

kecil dengan menggunakan kekuatan secara yang terang-terangan melanggar hukum internasional, dan secara demikian mengancam perdamaian dan keamanan internasional.” Asas-asas ini tidak hanya berlaku untuk Afghanistan dan Kampuchea, tetapi juga untuk ME dan ASEAN. ZOPFAN ASEAN dan dokumen ME mengenai identitas Eropa juga merupakan manifestasi jelas asas-asas dasar ini. Secara lebih spesifik, pertemuan Kuala Lumpur itu, dan lebih lagi pertemuan Bangkok yang diadakan awal tahun ini (1983) memberi ASEAN suatu kesempatan yang benar-benar sangat baik untuk minta perhatian ME atas dekatnya permusuhan, masalah pengungsi dan kemungkinan melubernya permusuhan ke kawasan ASEAN. ASEAN berhasil menarik para menteri ME ketika mereka ini mengakui bahwa ”pembentukan dini suatu Kampuchea yang merdeka dan netral dengan suatu pemerintahan yang sungguh-sungguh representatif” adalah satu-satunya penyelesaian masalah itu, dan bahwa ”pencarian suatu penyelesaian politik yang komprehensif untuk masalah Kampuchea ... didorong oleh keinginan untuk menciptakan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan suatu Zona Perdamaian, Kebebasan dan Kenetralan (ZOPFAN) di Asia Tenggara.”¹

Pertemuan yang ketiga, pertemuan London, mempunyai arti politiknya sendiri untuk ME. Pagi hari 13 Oktober 1981 para menteri luar negeri ME menggunakan kesempatan Dialog ASEAN-ME yang ketiga itu untuk memperkuat kerja sama politik di antara mereka sendiri, setelah Yunani bergabung dengan klub itu lebih dahulu tahun itu. Bagi ME pertemuan London itu juga penting dari sudut pandangan lain: para menteri ASEAN mengakui ME untuk usul Dewannya mengenai suatu konperensi internasional tentang Afghanistan dan menyuarakan keyakinan mereka ”bahwa hal itu akan membuka suatu jalan konstruktif menuju suatu penyelesaian politik” bagi masalah Afghanistan. Usul ME mengenai konperensi internasional itu sendiri kelihatannya dibimbing oleh tiga alasan yang berkaitan: *pertama*, ia tidak bisa menerima suatu sikap kenetralan politik; ia tidak dapat menganggap sepi konflik-konflik di dunia yang bisa mengancam keamanannya, suplainya dan perdagangannya. Kenetralan mungkin bisa menjadi kebijaksanaan salah satu negara Eropa; untuk ME sebagai keseluruhan ia tidak bisa; *kedua*, menunjukkan kepada Amerika Serikat bahwa ia mampu menyusun suatu politik luar negeri bersatu yang merdeka dan diakui secara internasional; dan *ketiga*, mengecam Uni Soviet dan mempertunjukkannya begitu rupa sehingga ia akan meneruskan usaha detente dengan Barat yang lebih dahulu. Dengan demikian hal ini akan merupakan sumbangan Eropa untuk proses detente.

Seperti halnya dengan kedua pertemuan pertama, pertemuan London lebih ditujukan pada masalah Kampuchea daripada masalah Afghanistan. Sebenar-

¹Joint Statement on Political Issues of the Joint Declaration of the ASEAN-EC Ministerial Meeting, (Kuala Lumpur, 7-8 Maret, 1980), para 3.

nya para menteri ME ingin memberitahukan persepsi mereka mengenai berubahnya pola hubungan Timur-Barat, khususnya pengaruhnya atas Eropa, kepada ASEAN. Mereka juga menyiapkan diri untuk memberikan briefing kepada para menteri ASEAN mengenai penerimaan konsep "Non-Blok sejati" sehubungan dengan negara-negara Dunia Ketiga oleh NATO.¹ Akan tetapi keprihatinan ASEAN mengenai Kampuchea tampaknya mencegah mereka berbuat demikian. Ini lebih menonjol pada Pertemuan Bangkok 24-25 Maret 1983; kemungkinan besar akibat lebih dekatnya kota ini dengan daerah konflik dan arus pengungsi Khmer. Sepuluh paragraf Deklarasi Bersama menyangkut masalah Kampuchea dan pengungsi lawan tiga saja mengenai masalah Afghanistan. Akan tetapi pihak Eropa berhasil memasukkan masalah Timur Tengah dalam diskusi. Deklarasi Bersama itu memuat dua bab pendek mengenai masalah ini.

Dengan demikian ASEAN secara efektif memanfaatkan kebutuhan ME akan suatu saluran untuk membuktikan kemerdekaan politiknya dari Amerika Serikat dan secara demikian ia dapat mengatur jalannya pertemuan ke arah yang diinginkannya. Sebaliknya, kebutuhan ASEAN akan dukungan ME untuk kebijaksanaan Kampuchea-nya dipenuhi dengan baik oleh pertemuan-pertemuan ASEAN-ME, oleh kesediaan pihak Eropa untuk mendengarkan keprihatinan politik ASEAN.

Pertemuan London itu juga mempunyai artinya sendiri untuk ASEAN. Para menteri luar negeri ME lebih senang membatasi pembicaraan menteri pada soal-soal politik. Soal-soal ekonomi juga dibahas di London, tetapi pembicaraannya sengaja luas, mengenai situasi ekonomi dunia pada umumnya. Soal-soal spesifik dibicarakan di Brussels pada 15 Oktober 1981, sehari sesudah pertemuan menteri, antara kelima menteri luar negeri ASEAN di bawah pimpinan S. Dhanabalan, Menteri Luar Negeri Singapura, dan Presiden Komisi ME, Gaston Thorn bersama empat rekannya.

Dengan demikian ASEAN disadarkan bahwa para menteri luar negeri ME ingin menggunakan pertemuan menteri untuk soal-soal politik dan soal-soal ekonomi internasional yang bersifat umum saja serta meninggalkan soal-soal ekonomi spesifik bagi Komisi ME di Brussels. ASEAN tidak mempunyai pengaturan semacam itu; Sekretariat ASEAN tidak diciptakan dengan kekuasaan eksekutif yang seluas itu seperti Komisi ME dan untuk masa mendatang ini juga tidak. Karena para menteri luar negeri ASEAN akan terus bertanggung jawab untuk hubungan-hubungan luar negeri dan untuk pembentukan suatu mekanisme bagi perumusan, pengawasan, penanggulangan atau penghentian perundingan-perundingan dengan lain-lain pemerintah dan orga-

¹Malcolm Subhan, "Trade Growing between EEC and ASEAN," dalam *Europa*, Vol. 3, No. 4, Juli-Agustus 1981, hal. 3.

nisasi internasional, keputusan-keputusan kebijaksanaan mengenai kerja sama ekonomi dengan ME hanya bisa diambil oleh para menteri luar negeri ASEAN.

Persetujuan Kerja Sama Bersama ASEAN-ME: Untuk Menaikkan Tingkat Pembangunan Negara-negara Anggota ASEAN

Kesediaan ME untuk melaksanakan permintaan ASEAN dan mengangkat hubungan ekonomi dan komersial ASEAN-ME ke tingkat Dewan Menteri dengan maksud untuk mendapatkan dukungan politik yang dianggapnya perlu untuk mencapai kemajuan substansial merupakan sisi lain pertemuan-pertemuan menteri ASEAN-ME. Kesiediaan ME ini menghasilkan Persetujuan Kerja Sama ASEAN-ME, suatu dokumen yang ditandatangani di Kuala Lumpur pada 7 Maret 1978 untuk menyumbang pada "suatu tahap baru kerja sama ekonomi internasional dan mempermudah pengembangan sumber-sumber daya manusia dan material mereka masing-masing atas dasar kebebasan, persamaan dan keadilan."

Tiga bidang kerja sama yang besar tercakup dalam persetujuan itu: Kerja Sama Komersial, Kerja Sama Ekonomi dan Kerja Sama Pembangunan. Persetujuan itu juga menetapkan dibentuknya suatu Komite Kerja Sama Gabungan (JCC) "untuk memajukan dan mengawasi kegiatan-kegiatan kerja sama yang bermacam-macam itu," yang bertemu sekali setahun. Antara pertemuan-pertemuan JCC itu, monitoring dan evaluasi kegiatan-kegiatan kerja sama dilakukan oleh suatu kelompok kontak ASEAN-ME yang terdiri atas Komite ASEAN-Brussels (ABC) dan pejabat-pejabat ME yang bersangkutan. Secara khusus disebutkan bidang-bidang spesifik lintas spektrum kegiatan-kegiatan ekonomi yang saling menguntungkan: kegiatan-kegiatan pertambangan dan akses ke sumber-sumber daya dan pemrosesannya; energi; dipertahankan dan diperbaikinya promosi investasi dan pengaturan-pengaturan proteksi; ilmu dan teknologi; lingkungan dan komunikasi.

Optimisme politik dan rasa keberhasilan yang mendahului dan kemudian menyertai persetujuan itu tidak terungkap dalam implementasinya. Kekecewaan dan bahkan frustrasi melanda proses implementasinya. Sebagai sebabnya dapat disebutkan suatu kombinasi faktor-faktor yang secara teknik berkaitan: ketidakmampuan ME untuk cepat menanggapi usul-usul ASEAN akibat prosedur birokrasi yang lamban yang menjadi lebih parah akibat keterlambatan penyerahan-penyerahan ASEAN; inersia ASEAN untuk menjelaskan detail-detail yang diminta ME pada pertemuan-pertemuan JCC dan pertemuan-pertemuan di antaranya dan penyerahan kembali usul-usul ASEAN yang ditolak lebih dahulu tanpa membuat modifikasi-modifikasi yang perlu

dan diminta. Kekecewaan dan frustrasi itu bisa dihindari kalau delegasi-delegasi ASEAN mempunyai keahlian yang diperlukan baik mengenai kebutuhan-kebutuhan spesifik ASEAN maupun mengenai kekuatan bidang-bidang kompetensi ME yang sama-sama pentingnya. Sejauh ini terlalu sedikit perhatian diberikan kepada faktor-faktor yang penting itu. Proyeksi-proyeksi dan harapan-harapan kewajiban moral ME pasti memainkan peranannya dalam pendekatan ASEAN terhadap pengelompokan regional Utara ini.

Kemerdekaan benar-benar merupakan sasaran primer persetujuan; suatu persetujuan antara rekan-rekan yang sama kedudukannya, biarpun ME mengakui tingkat perkembangan ASEAN. Interdependensi yang dicapai di bidang politik rupanya tidak mudah dipindahkan ke bidang ekonomi, atau sengaja dihindari. Suatu sikap bersatu dalam ekonomi akan menempatkan ASEAN di tingkat perkembangan negara-negara industri baru (NIC), sedangkan suatu pendekatan lima-ujung akan menguntungkan negara-negara anggota yang relatif lebih lemah basis industrinya dan lebih rendah GNP per jiwanya. Jadi, Indonesia, Pilipina dan Muangthai bisa dipilih untuk mendapatkan bantuan pembangunan di bidang-bidang pembangunan desa dan pertumbuhan produksi pangan, promosi perdagangan ekspor, pengembangan proyek-proyek regional, latihan kejuruan, program-program pendidikan untuk manajer di sektor-sektor pilihan seperti perbankan dan asuransi, dan bantuan di bidang ilmu serta pengetahuan. Dalam uang, bantuan keuangan dan teknik untuk pembangunan pedesaan merupakan komponen-komponen program-program bantuan yang paling penting. Bantuan pembangunan yang masuk dalam kerangka program tahunan pembiayaan proyek-proyek ME di negara-negara yang tidak tergabung, yaitu negara-negara yang tidak tercakup dalam Konvensi Lome, mulai sebelum Persetujuan Kerja Sama Gabungan tahun 1976 dengan anggaran hanya sebesar US\$ 20 juta. Pada tahun 1983 jumlah itu meningkat menjadi US\$ 225 juta. Pada akhir 1982 sekitar US\$ 150 juta digunakan untuk proyek-proyek di ketiga negara ASEAN tersebut. Malaysia dan Singapura tidak termasuk karena pendapatan per jiwa mereka yang tinggi. Dengan demikian suatu pendekatan bersama ASEAN dalam implementasi persetujuan-persetujuan kerja sama ekonomi dan komersial pasti akan membuat Indonesia, Pilipina dan Muangthai kehilangan program-program bantuan pedesaan yang sangat diperlukan itu.

PROSPEK UNTUK PRAKARSA-PRAKARSA MENDATANG ASEAN-ME

Sejarah transaksi ASEAN-ME menyolok karena sejumlah alasan. Ia mulai dengan hubungan-hubungan perdagangan yang meluas menjadi kerja sama komersial, ekonomi dan pembangunan, namun tanpa usaha sedikit pun untuk

memperbaiki mekanisme kerja sama inter-regional. Ia berhasil menggalang suatu konvergensi kepentingan-kepentingan politik yang jauh jangkauannya dengan diadakannya pertemuan menteri ASEAN-ME secara teratur. Akan tetapi yang paling meyakinkan ialah kenyataan bahwa ia telah menghasilkan kerja sama antara organisasi-organisasi regional dengan prioritas-prioritas geografis yang berlainan. ASEAN mungkin hanya yang keempat pada daftar prioritas ME, sesudah Atlantik, negara-negara Konvensi Lome, kawasan Laut Tengah dan Timur Tengah. ME juga tidak tinggi pada daftar prioritas ASEAN. Adalah pada awal 1970-an bahwa Soemitro Djojohadikusumo menempatkan ME sebagai suatu pasaran penting bagi produk-produk ASEAN. Dasawarsa 1980-an mulai dengan suatu pandangan kritis mengenai Eropa. Malaysia dan Singapura lebih senang dengan gaya manajemen Jepang untuk memecahkan masalah-masalah modernisasi masyarakat-masyarakat mereka, suatu pandangan yang tidak didukung dengan entusiasme oleh negara-negara anggota lainnya, biarpun diakui secara diam-diam.

Kalau format kerja sama ASEAN-ME dirasakan membantu penyelesaian masalah-masalah nasional dan regional, maka ada rationale untuk meningkatkan hubungan inter-regional. Namun setiap gerak ke arah itu harus memperhatikan bahwa formatnya sekarang ini mengizinkan suatu pendekatan dua tingkat yang sangat enak. Pendekatan politik mengizinkan suatu tingkat gaya bersatu yang sangat tinggi di kedua pihak. Tetapi pendekatan ekonomi jauh lebih kompleks, khususnya di pihak ASEAN. Berbagai-bagai tingkat yang secara hirarkis teknis rupanya merupakan suatu sebab penting untuk kekecewaan dan frustrasi yang merupakan suatu kenyataan yang diperbesar masalah-masalah kepentingan nasional. Setiap usaha untuk mengoptimalkan keuntungan dialog inter-regional ini perlu meninjau bermacam-macam komponen mekanisme yang sejauh ini digunakan dalam kerja sama ekonomi. Kemauan politik sudah barang tentu suatu faktor yang sangat penting dalam hal ini. Tiada perbaikan dalam mekanisme yang akan mungkin kalau negara-negara ASEAN puas dengan pengaturan kelembagaan sekarang ini, kalau kemauan politik untuk memperbaiki mekanisme lemah seperti sekarang ini. Memperkuat Sekretariat ASEAN dengan lima orang ahli ekonomi hanya akan berarti kalau ia diberi lebih banyak kekuasaan koordinasi kegiatan-kegiatan ASEAN. Selama ASEAN tetap seperti sekarang ini, yaitu suatu variabel yang sangat bergantung, koordinasi akan tetap dipegang oleh Komite Tetap.

Pergeseran posisi ASEAN mengenai Kampuchea, prakarsa untuk melepaskan referensi ritualistik pada Konferensi Internasional mengenai Kampuchea dan perumusan suatu kebijaksanaan baru bisa berarti pembatasan kembali sasaran Dialog ASEAN-ME. Kalau ASEAN mampu mengajukan suatu kerangka kebijaksanaan baru itu, maka Ketua Dewan Menteri Eropa bisa diberitahu mengenai formula itu pada pertemuan post-menteri simbolis di Bangkok

awal Juli 1983. Pada pertemuan menteri ASEAN-ME berikutnya mereka akan bersama-sama merumuskan hal-hal spesifik dukungan ME untuk usaha ASEAN menyelesaikan masalah regional utamanya.

Usaha ini bisa membuka jalan bagi peranan politik ASEAN dan ME di dunia politik regional dan global, untuk mendekati masalah-masalah regional dan global secara yang lebih realistis. Realpolitik harus menjadi pusat dialog politik ASEAN-ME di masa depan agar kerja sama inter-regional ini berhasil. Referensi ritualistik pada usul-usul politik yang tidak realistik harus diganti dengan formula-formula yang praktis dan bisa dilaksanakan dalam kasus Kampuchea maupun Afghanistan. Keberhasilan ASEAN mengaktivasi ME dalam usaha menemukan penyelesaian untuk masalah-masalah Asia memang menyolok. Namun ASEAN harus mengajukan jawaban-jawaban yang bisa dilaksanakan bagaimana menggunakan Dialog ASEAN-ME secara optimal untuk memanfaatkan sumber-sumber daya ekonominya.

MENILAI PRESTASI ASEAN: KERJA SAMA DALAM BIDANG POLITIK DAN KEAMANAN*

J. Soedjati DJIWANDONO

Memasuki windu ketiga dalam usia ASEAN, sudah sewajarnya kita bertanya, apakah hasil-hasil kerja sama regional ASEAN selama ini. Atas dasar penilaian tentang hasil-hasil dan kemajuan-kemajuan yang telah dapat dicapainya, kita dapat menentukan sikap selanjutnya, apakah kerja sama regional dalam rangka ASEAN itu perlu diteruskan, dan jika demikian apakah yang harus diusahakan untuk lebih memantapkan hasil-hasilnya dan meningkatkan prestasinya.

Tulisan di bawah ini akan mencoba melakukan penilaian semacam itu, dengan bertitik tolak dari motivasi dasar dan tujuan-tujuan pokok pembentukan ASEAN itu sendiri.

MASALAH KRITERIA DAN PERSEPSI

Satu kesulitan dalam usaha melakukan penilaian adalah tiadanya kriteria atau ukuran-ukuran yang jelas yang dapat dijadikan pegangan. Oleh karenanya penilaian atas kemajuan-kemajuan yang telah dicapai dalam rangka kerja sama ASEAN akan sangat tergantung pada harapan-harapan yang ditumpukan padanya sejak ia didirikan dua windu yang lalu. Harapan-harapan itu sendiri akan ditentukan terutama oleh persepsi orang tentang ASEAN.

Di sinilah kita dihadapkan pada kesulitan lain, yaitu persepsi tentang ASEAN sebagai suatu kerja sama regional, yang tidak selalu jelas dan mung-

*Tulisan ini adalah versi yang telah direvisi dari makalah penulis yang berjudul 'The Political and Security Aspects of ASEAN: Its Principal Achievements,' dan diberikan di depan Konferensi Perancis-Indonesia IV, yang diselenggarakan di Sanur, Bali, tanggal 4-6 Juli 1983 atas sponsor Departemen Luar Negeri Perancis dan CSIS.

kin berbeda dari orang ke orang. Berlainan misalnya dengan MEE, yang tegas-tegas merupakan kerja sama regional dalam bidang ekonomi seperti tampak jelas dari namanya, meskipun mempunyai tujuan-tujuan politis, ASEAN sebagai kerja sama regional tidak memperlihatkan fokus, penekanan, atau titik berat pada sesuatu bidang kehidupan. Bagian pertama dari Deklarasi Bangkok, yang menandai lahirnya ASEAN pada tanggal 8 Agustus 1967, sekedar menyatakan, "*Pertama*, pembentukan suatu Perserikatan bagi Kerja Sama Regional di antara negara-negara Asia Tenggara yang akan dikenal sebagai Perserikatan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara (ASEAN)."¹

Meskipun demikian, mungkin karena pengaruh kerja sama regional lain seperti MEE, dan karena faktor-faktor tertentu yang akan diuraikan kemudian dalam tulisan ini, telah kelihatan timbul kesan seakan-akan ASEAN memang merupakan suatu kerja sama dengan titik berat pada bidang ekonomi. Akibatnya ialah bahwa sebagian besar usaha penilaian atas hasil-hasil yang telah dicapai dalam rangka kerja sama ASEAN menekankan bidang ekonomi, yang lebih mudah dikuantifikasikan. Bidang-bidang lain seperti sosial-budaya dan pendidikan yang lebih sulit untuk dikuantifikasikan, dibahas sepintas lalu seakan-akan sebagai embel-embel belaka, sedang bidang politik dan keamanan hampir-hampir tidak mendapat perhatian sama sekali.

Atas dasar persepsi semacam itu tentang ASEAN terutama sebagai suatu kerja sama ekonomi regional, tidak mengherankan jika dengan beberapa perkecualian pada umumnya penilaian atas hasil-hasil ASEAN selama ini tidak memberikan gambaran yang terlalu menggembarakan.² Pada umumnya hubungan ekonomi bilateral, baik dalam hal investasi maupun perdagangan, antara negara-negara anggota ASEAN secara terpisah dan negara-negara dari luar kawasan Asia Tenggara lebih intensif daripada hubungan bilateral antara sesama negara anggota, dan daripada hubungan dalam bidang-bidang itu antara ASEAN secara keseluruhan dan negara-negara tersebut.

Memang, secara luas diakui bahwa negara-negara anggota ASEAN mempunyai pertumbuhan ekonomi yang termasuk paling tinggi di dunia.³ Dan sebagai salah satu maksud dan tujuan ASEAN, dinyatakan dalam bagian kedua dari Deklarasi Bangkok sebagai berikut: "*Kedua*, bahwa tujuan-tujuan dan

¹Kutipan-kutipan dari dokumen-dokumen ASEAN dalam tulisan ini diambil dan diterjemahkan dari *ASEAN Documents* (Jakarta: ASEAN National Secretariat, Department of Foreign Affairs, Republic of Indonesia, n.d.).

²Lihat Djisman S. Simandjuntak, "Patterns and Development of ASEAN Economic Cooperation," makalah yang juga diberikan pada Konferensi Perancis-Indonesia IV.

³Lihat Henry Bardach, "ASEAN: Economic Success Story in Southeast Asia," sambutan yang disampaikan pada The Cleveland Council on World Affairs and the Cleveland World Trade Association, tanggal 6 Januari 1983.

maksud-maksud dari Perserikatan itu adalah: (1) Untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi di kawasan melalui usaha-usaha bersama dalam semangat persamaan dan partnership ... dan sebagainya.” Tetapi kiranya masih harus ditunjukkan secara meyakinkan bahwa pertumbuhan ekonomi negara-negara anggota memang mempunyai kaitan kausal dengan kerja sama ASEAN, jika hal itu dianggap sebagai suatu petunjuk kemajuan ASEAN.

Jelas, seperti tampak dari bagian Deklarasi Bangkok yang baru saja dikutip, bahwa kerja sama dalam bidang ekonomi memang merupakan salah satu maksud dan tujuan ASEAN. Begitu pula kerja sama dalam bidang sosial-budaya dan bidang-bidang lainnya yang disebut secara terperinci dalam keseluruhan bagian kedua Deklarasi Bangkok. Tetapi penilaian dengan penekanan pada bidang ekonomi, apalagi semata-mata dari segi ekonomi, bukan saja tidak mencukupi untuk memperoleh gambaran yang memadai tentang hasil-hasil dan kemajuan yang telah dicapai dalam rangka kerja sama ASEAN. Lebih dari itu, penilaian semacam itu kurang mengenai sasaran dan kurang relevan.

PERTIMBANGAN POLITIK DAN KEAMANAN

Kriteria yang paling tepat untuk menilai kemajuan ASEAN adalah maksud-maksud dan tujuan-tujuan pokok daripada pembentukannya, baik yang tersurat maupun yang tersirat. Tetapi maksud-maksud dan tujuan-tujuan itu hanya bisa dimengerti jika ditinjau dari segi motivasi yang melandasi dan mendorong didirikannya kerja sama ASEAN itu. Dan motivasi itu pada dasarnya yang terutama adalah pertimbangan-pertimbangan politik dan keamanan.

Meskipun tidak pernah dinyatakan secara tegas dan eksplisit, didirikannya ASEAN tidak bisa dilepaskan dari kaitannya dengan berakhirnya politik konfrontasi Indonesia terhadap Malaysia pada waktu itu. Didirikannya ASEAN atas prakarsa Indonesia, dapat dianggap sebagai bukti dan jaminan tekad dan itikad baik pihak Indonesia untuk mengakhiri politik konfrontasi dan memulai politik bertetangga baiknya. Kendati adanya sebab-sebab dan pertimbangan-pertimbangan lain,¹ kenyataan bahwa pemulihan hubungan diplomatik antara Indonesia dan Malaysia terjadi sesudah, dan bukannya sebelum dibentuknya ASEAN, dapat dianggap mempunyai arti simbolik, yang mencerminkan keterikatan Indonesia pada politik bertetangga baik itu.

¹Lihat ulasan tentang hal ini, yang didasarkan pada sumber-sumber dalam negeri Indonesia, dalam Franklin B. Weinstein, *Indonesia Abandons Confrontation: An Inquiry into the Functions of Indonesian Foreign Policy* (Ithaca, New York: Modern Indonesia Project, Southeast Asia Program, Department of Asian Studies, Cornell University, 1969), hal. 79-88.

Jelas bahwa bagi negara-negara anggota lainnya, khususnya Malaysia dan Singapura, yang baru saja menjadi sasaran politik konfrontasi Indonesia, masuknya Indonesia ke dalam kerja sama ASEAN akan mengurangi kemungkinan ancaman dari negara tetangganya yang besar itu terhadap keamanan mereka. Dengan kata lain, di dalam ASEAN Indonesia kurang "berbahaya" daripada di luarnya. Sebaliknya, meskipun dari segi itu sepintas lalu Indonesia kelihatannya berada dalam kedudukan sebagai "sandera," dalam wadah ASEAN itu ia akan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh suatu kedudukan primasi atau *primus inter pares* (first among equals), sekurang-kurangnya karena ia adalah negara anggota yang paling besar dari segi luas wilayahnya, jumlah penduduknya, maupun sumber-sumber alamnya, tanpa melalui konfrontasi atau konflik bersenjata.

Pembentukan ASEAN dimungkinkan dan didorong oleh bergantinya haluan politik luar negeri Indonesia tidak saja dari konfrontasi ke politik bertetangga baik, tetapi juga dari ikatannya yang dekat dengan negara-negara blok komunis terutama Uni Soviet dan kemudian RRC, ke suatu politik luar negeri yang lebih condong ke Barat. Kedua hal itu adalah pencerminan perubahan dalam negeri Indonesia ke arah sikap anti-komunis yang ditimbulkan oleh peristiwa Gestapu/PKI tahun 1965. Persamaan sikap politis dan orientasi ideologis yang non-komunis, kalau tidak malahan anti-komunis, di antara kelima negara anggotanya, jelas merupakan suatu faktor penting yang ikut memupuk persatuan mereka dalam ASEAN.

Pertimbangan keamanan bagi kelima negara anggotanya juga merupakan suatu unsur utama dari motivasi pembentukan ASEAN, seperti dinyatakan dengan tegas dalam Deklarasi Bangkok yang menyatakan bahwa mereka "bertekad untuk menjamin stabilitas dan keamanan mereka dari campur tangan luar dalam bentuk dan manifestasi apa pun ... dan sebagainya." Konflik regional, seperti konfrontasi antara Indonesia dan Malaysia yang baru saja berakhir waktu itu telah terbukti mengundang campur tangan luar. Begitu pula konflik di Indocina yang waktu itu penuh dengan ketidaktentuan tentang akhirnya. Dengan bersatu dalam ASEAN dan mengatasi konflik antar mereka terlebih lagi dengan ketidakpastian konflik di Indocina, kelima negara anggotanya berusaha mencegah kemungkinan campur tangan asing yang mengancam keamanannya.

KERJA SAMA POLITIK DAN KEAMANAN?

Atas dasar motivasi utama dari pembentukannya seperti diuraikan di atas, dapat dikatakan bahwa ASEAN pada hakikatnya adalah suatu kerja sama politik dan keamanan regional. Tujuan utamanya adalah mencegah, mem-

bendung, dan menyelesaikan secara damai konflik-konflik intra-regional, sehingga karena solidaritas dan persatuannya kelima negara anggotanya akan mampu mencegah kemungkinan campur tangan asing yang mengancam keamanan, keutuhan dan kedaulatan mereka.

Untuk mencapai maksud dan tujuan utama di ataslah, berbagai bentuk kerja sama dalam berbagai bidang ditetapkan untuk dilaksanakan dalam rangka ASEAN. Seperti dinyatakan dalam bagian kedua dari Deklarasi Bangkok, tujuan untuk "mempercepat pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan perkembangan kebudayaan di kawasan ... dan sebagainya" adalah agar supaya hal-hal itu "memperkuat landasan bagi suatu masyarakat Bangsa-bangsa Asia Tenggara yang makmur dan damai." Dengan kata lain bentuk-bentuk kerja sama dalam berbagai bidang seperti yang dinyatakan secara terperinci dalam Deklarasi Bangkok ditujukan untuk mendukung tercapainya maksud dan tujuan pokok ASEAN yang bersifat politik dan bersendikan pada segi keamanan itu.

Meskipun demikian, maksud dan tujuan seperti itu tidak dinyatakan dengan gamblang dalam Deklarasi Bangkok. Bahkan dalam tahun-tahun pertama sejak pembentukan ASEAN, adanya kerja sama politik dan keamanan dalam rangka ASEAN hampir selalu disangkal dan masalah-masalah itu seakan-akan menjadi tabu untuk dibicarakan secara terbuka. Jika kerja sama keamanan memang dilakukan terutama atas dasar bilateral, masalah-masalah politik yang dihadapi bersama negara-negara anggota ASEAN biasanya dibicarakan tidak dalam rapat tahunan menteri-menteri luar negeri melainkan dalam pertemuan "informal" atau "khusus" yang sering diadakan sesudah pertemuan-pertemuan yang formal.¹ Satu contoh pertemuan khusus semacam itu adalah yang diadakan di Kuala Lumpur dalam bulan Nopember 1971, yang menghasilkan Deklarasi Kuala Lumpur tentang netralisasi Asia Tenggara. Contoh yang lain adalah pertemuan yang diadakan juga di Kuala Lumpur dalam bulan Pebruari 1973 tentang masalah Indocina setelah ditandatanganinya Perjanjian Paris dalam bulan sebelumnya.

Dihindarnya citra ASEAN sebagai kerja sama regional dalam bidang politik, apalagi bidang keamanan, adalah untuk mencegah kecurigaan-kecurigaan seakan-akan ASEAN adalah suatu persekongkolan negara-negara non-komunis Asia Tenggara yang ditujukan terhadap kekuatan-kekuatan komunis di Indocina. Dan dihindarnya kerja sama keamanan dalam rangka ASEAN adalah perlu untuk mencegah timbulnya kesan seakan-akan ia merupakan

¹Lihat J. Soedjati Djiwandono, "Indonesia's Relations with Other Southeast Asian Countries," dalam *Southeast Asia in Transition: Regional & International Politics*, ed. Jae Kyu Park & Melvin Gurtov (Seoul, Korea: The Institute for Far Eastern Studies, Kyung Nam University, 1977), hal. 163-164.

suatu pakta militer seperti SEATO yang anti-komunis dan didukung oleh Amerika Serikat. Bidang-bidang politik dan keamanan adalah bidang-bidang yang sensitif, sedang bidang-bidang ekonomi, sosial dan budaya lebih bersifat netral, dan dalam bidang-bidang inilah, yang kurang menimbulkan kecurigaan-kecurigaan, kerja sama dalam rangka ASEAN bisa dilakukan secara terbuka.

Tetapi menarik perhatian, bahwa dibanding dengan MEE, misalnya, yang dimulai dengan suatu proyek kerja sama dalam bidang ekonomi, meskipun bertujuan politik dalam jangka panjang, yaitu ke arah integrasi Eropa, ASEAN adalah sebaliknya. Negara-negara anggota ASEAN mulai dengan motivasi politik, mengambil keputusan politik dan baru kemudian mengusahakan proyek-proyek kerja sama dalam bidang-bidang ekonomi dan sosial-budaya. Proyek-proyek ekonomi bersama dalam rangka ASEAN sebenarnya baru mulai ditetapkan secara jelas pada Pertemuan Puncak di Bali dalam bulan Pebruari 1976, itu pun sebagian besar sampai kini tidak berhasil seperti diharapkan semula.

Dalam pengertian itu Pertemuan Puncak Bali merupakan suatu titik-balik dalam kehidupan ASEAN. Tetapi lebih penting lagi, Pertemuan Puncak Bali juga merupakan titik-balik, sebab pada kesempatan itulah untuk pertama kali ASEAN secara resmi dan terbuka mengukuhkan kerja sama dalam bidang politik yang sebenarnya selama itu telah dilakukan, meskipun secara informal.¹ Bagian akhir dari pembukaan Deklarasi Kerukunan ASEAN menyebutkan bahwa negara-negara anggota bersepakat untuk "mengkonsolidasikan hasil-hasil yang telah dicapai ASEAN dan memperluas kerja sama ASEAN dalam bidang-bidang ekonomi, sosial, kebudayaan dan politik." Tambahan pula, program kerja yang ditetapkan oleh Deklarasi Kerukunan ASEAN secara eksplisit meliputi bidang politik sebagai bagian pertama dari program kerja tersebut. Dengan demikian, tidak perlu lagi adanya perbedaan antara pertemuan-pertemuan formal dan informal untuk menghindari kerja sama politik dalam rangka ASEAN.

ARTI KERJA SAMA POLITIK

Memang benar bahwa kerja sama ASEAN dalam bidang politik sampai sekarang lebih banyak bersifat reaksi terhadap tantangan-tantangan dari luar daripada prakarsa ASEAN.² Pembentukan ASEAN itu sendiri merupakan

¹Lihat J. Soedjati Djiwandono, "The ASEAN After the Bali Summit," dalam *The Indonesian Quarterly*, Vol. IV, No. 2, 3, 4 (Special Issue, 1976), hal. 3-19.

²Lihat Russel H. Fifield, "ASEAN: The Perils of Viability," dalam *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 2/3 (December 1980), hal. 199-212.

tanggapan terhadap situasi dan kondisi politik di kawasan Asia Tenggara seperti diuraikan di atas. Gagasan netralisasi Asia Tenggara yang dicetuskan dalam Deklarasi Kuala Lumpur tahun 1971 juga merupakan reaksi terhadap tantangan-tantangan dari luar ASEAN, terutama berkaitan dengan rencana Inggris untuk menarik pasukan-pasukannya dari sebelah timur Suez, ketidakpastian situasi di Indocina, dan dilontarkannya Doktrin Nixon.

Diadakannya pertemuan puncak ASEAN yang pertama di Bali sebagian juga merupakan reaksi terhadap perkembangan di Indocina, khususnya dengan kemenangan-kemenangan kaum komunis di wilayah itu. Sikap-sikap dan pendirian-pendirian bersama ASEAN dalam beberapa tahun belakangan ini juga didorong oleh kejadian-kejadian di Indocina, khususnya dengan penyerbuan Vietnam terhadap Kamboja, penyerbuan Cina terhadap Vietnam, dan pelanggaran Vietnam atas wilayah Muangthai. Hal yang serupa terjadi sehubungan dengan penyerbuan Uni Soviet terhadap Afghanistan menjelang akhir tahun 1979.

Akan tetapi perkembangan yang demikian dalam kerja sama ASEAN tidak perlu merupakan kelemahan. Lagi pula, dalam sikap dan pendirian yang bersifat reaktif terhadap tantangan-tantangan dari luar itu juga dalam dirinya mengandung unsur inisiatif dan mendorong diambilnya prakarsa-prakarsa baru. Meskipun benar, bahwa sebagai suatu kekuatan yang baru berkembang ASEAN belum mampu mengambil keputusan-keputusan dan prakarsa-prakarsa yang ikut menentukan dalam hubungan internasional, reaksi terhadap tantangan-tantangan luar itu mengandung unsur-unsur positif yang dapat mendukung kekuatan dan keberhasilan ASEAN.

Pertama, tantangan-tantangan luar itu telah membantu terbinanya solidaritas ASEAN karena berkembangnya sikap dan pendirian-pendirian bersama. Ini merupakan realisasi dari sebagian program kerja dalam bidang politik seperti ditetapkan dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN untuk "memperkuat solidaritas politik dengan mengusahakan keselarasan pandangan-pandangan, mengkoordinasikan posisi dan, di mana mungkin dan diinginkan, mengambil tindakan-tindakan bersama."

Kedua, tantangan-tantangan dari luar itu telah mendorong ditingkatkannya konsultasi-konsultasi bersama ASEAN pada berbagai tingkatan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Dengan kata lain, dalam ASEAN telah berkembang sekurang-kurangnya suatu kecenderungan ke arah terlembaganya inter-komunikasi dan interaksi yang teratur, intensif dan terus-menerus di antara sesama negara anggota.

Ketiga, baik kecenderungan ke arah pelembagaan inter-komunikasi dan interaksi, maupun kepentingan akan terbinanya solidaritas di antara negara-

negara anggota ASEAN, keduanya membantu menetralisasi adanya perbedaan-perbedaan dan bahkan perselisihan atau konflik-konflik di antara mereka. Sebenarnya seperti dinyatakan dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN "penyelesaian konflik-konflik intra-regional melalui cara damai selekas mungkin" merupakan salah satu program politik yang ditetapkan dalam Pertemuan Puncak Bali. Dan Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara yang juga ditandatangani pada Pertemuan Puncak Bali antara lain merupakan usaha untuk menciptakan suatu mekanisme penyelesaian konflik-konflik intra-regional secara damai itu. Tetapi mekanisme itu belum lagi berjalan atau termanfaatkan secara nyata dan efektif untuk menyelesaikan konflik-konflik semacam itu. Meskipun demikian, sementara itu kedua faktor yang disebutkan tadi sekurang-kurangnya bukan saja membantu menetralisasi konflik-konflik intra-regional tetapi juga membantu mencegah timbulnya konflik-konflik baru. Lebih penting lagi walaupun mekanisme yang telah diciptakan tidak atau belum mampu menyelesaikan konflik-konflik intra-regional secara damai seperti yang dimaksudkan, faktor-faktor tersebut akan membantu mencegah atau sekurang-kurangnya memperkecil kemungkinan ditempuhnya cara-cara kekerasan dalam konflik-konflik semacam itu.

Dengan demikian, dalam rangka ASEAN sebenarnya dapat dikatakan telah berkembang suatu kecenderungan ke arah pembentukan daripada apa yang dinamakan suatu "masyarakat keamanan" (security community),¹ di mana kemungkinan ditempuhnya cara-cara kekerasan untuk menyelesaikan konflik-konflik di antara anggota-anggotanya sudah menjadi begitu kecil bahkan hampir-hampir lenyap. Jelas bahwa suatu masyarakat keamanan bukan suatu pakta keamanan atau pakta militer, yang tidak pernah menjadi tujuan ASEAN.

Keempat, dengan berkembangnya kecenderungan ke arah pelebagaan inter-komunikasi dan interaksi yang intensif di antara sesama negara anggota, dan dengan demikian ke arah suatu masyarakat keamanan, ASEAN telah berhasil pula memberi isi pada pengertian kerja sama "regional" seperti yang tercantum dalam bagian pertama Deklarasi Bangkok. Sering diragukan dan diperdebatkan apakah Asia Tenggara dapat dianggap sebagai suatu "region" atau kawasan tersendiri. Asia Tenggara tidak merupakan seperangkat negara-

¹Konsep ini mula-mula dikembangkan oleh Karl W. Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton: Princeton University Press, 1957); seorang penulis pernah mengemukakan bahwa konsep ini tidak bisa diterapkan pada ASEAN yang tidak identik dengan wilayah Asia Tenggara secara keseluruhannya; lihat Richard W. Mansbach, *Southeast Asia in Transition*, hal. 17; sebaliknya, telah pula dikatakan bahwa "Pada tingkat terendah dari integrasi politik ASEAN telah merupakan ... suatu 'masyarakat keamanan';" lihat Donald W. E. Weatherbee, "ASEAN Regionalism: The Salient Dimension," makalah yang disampaikan pada Konperensi AS-ASEAN II tentang Pembangunan Ekonomi dan Stabilisasi Politik: Alternatif-alternatif Skenario untuk tahun 1980-an (Berkeley, California, 2-4 Mei 1983), hal. 11.

negara yang secara geografis saling berdekatan. Sebagian dari Asia Tenggara merupakan negara maritim, sedang sebagian lain adalah negara-negara kontinental Asia. Sebagian besar wilayahnya adalah perairan dan bukannya tanah daratan yang dapat menjadi penahan terhadap penetrasi dari luar dan mempersatukan penduduknya, sebagaimana halnya dengan Cina atau India.¹ Lagi pula negara-negara Asia Tenggara tidak merupakan suatu kelompok yang ditandai oleh inter-komunikasi dan interaksi yang intensif ataupun kesamaan (homogeneity) sosio-budaya.² Masa penjajahan yang bertahun-tahun lamanya telah mencegah timbulnya inter-komunikasi dan interaksi semacam itu. Sebaliknya, hubungan ke luar negara-negara itu lebih bersifat bilateral antara mereka secara terpisah dan negara-negara metropolitan masing-masing.

Dengan berkembangnya kecenderungan-kecenderungan seperti disebut di atas, ASEAN dapat dikatakan telah membentuk suatu kawasan tersendiri atau suatu sub-sistem internasional, walaupun tidak seluruh kawasan yang sekarang telah lazim dikenal sebagai Asia Tenggara, sekurang-kurangnya sebagian daripadanya. Memang, negara-negara anggota tidak mempunyai kesamaan sosial-budaya. Bahkan sebenarnya di dalam masing-masing negara sendiri tidak terdapat kesamaan seperti itu. Tetapi kesamaan dalam hal ini tidak perlu menjadi ukuran terbentuknya suatu kawasan atau masyarakat kawasan sebagai suatu sub-sistem internasional. Sistem atau masyarakat internasional yang telah terbentuk oleh adanya inter-komunikasi dan interaksi yang intensif, teratur dan terus-menerus antara negara-negara nasional juga tidak ditandai oleh kesamaan seperti itu.

Hal itu tidak berarti bahwa ASEAN menuju ke arah suatu integrasi regional. Masing-masing negara anggota, apalagi yang sebagian besar adalah negara-negara yang belum lama merdeka, tetap peka terhadap hal-hal yang melanggar kedaulatannya. Tidak ada tanda-tanda bahwa sedikit pun mereka akan bersedia atau bermaksud menyerahkan kedaulatannya pada sesuatu bentuk kekuasaan supra-nasional. Juga dalam rangka ASEAN tidak terbentuk sesuatu lembaga supra-nasional. Badan-badan kerja sama ASEAN beranggotakan wakil-wakil nasional negara masing-masing dengan wewenang yang sedikit pun tidak melebihi batas-batas yang dikuasakan oleh pemerintah masing-masing kepada mereka.

Kerja sama ASEAN sebenarnya merupakan bagian dari politik luar negeri masing-masing negara anggota yang diabdikan kepada kepentingan nasional

¹Lihat pembahasan tentang faktor geografis Asia Tenggara ini dalam Charles A. Fisher, "Geographical Continuity and Political Change in Southeast Asia," dalam *Conflict and Stability in Southeast Asia*, ed. Mark W. Zacher dan R. Stephen Milne (Garden City, New York: Anchor Press/Doubleday, 1974), hal. 3-44.

²Mansbach, "Southeast Asia in the Global Political System," hal. 16.

masing-masing, yang tidak selalu sama atau sejajar. Kumpulan kepentingan nasional negara-negara anggota ASEAN belum tentu berarti terkembangkannya kepentingan regional ASEAN. Tetapi dalam beberapa hal dan pada taraf-taraf tertentu kepentingan-kepentingan nasional itu bertemu dan merupakan kepentingan bersama. Inilah yang memungkinkan kerja sama. Bahwa ASEAN tidak ditujukan ke arah integrasi regional jelas juga dari pertimbangan dalam Deklarasi Bangkok yang sebagian telah dikutip di atas, yang menyatakan bahwa negara-negara anggota "bertekad untuk menjamin stabilitas dan keamanan mereka dari campur tangan luar dalam bentuk dan manifestasi apa pun untuk memelihara identitas nasional mereka sesuai dengan cita-cita dan aspirasi-aspirasi rakyat mereka."

KESIMPULAN-KESIMPULAN

Penilaian tentang keberhasilan ASEAN hendaknya ditinjau terutama dari segi motivasi dasar dan maksud serta tujuan pokok pembentukannya, yang kesemuanya bersifat politis dan bersendikan pada kepentingan keamanan. Kerja sama dalam bidang-bidang ekonomi, sosial-budaya, pendidikan, dan lain sebagainya, adalah tujuan-tujuan antara untuk mendukung tercapainya maksud dan tujuan jangka panjang yang pada dasarnya bersifat politis dan bersendikan pada kepentingan keamanan.

Ditinjau dari segi motivasi dan maksud serta tujuan pokok pembentukannya, pada hakikatnya ASEAN adalah suatu kerja sama politik dan keamanan. Terbinanya kerja sama dalam bidang politik telah memungkinkan terkembangkannya kecenderungan bukan saja ke arah peningkatan ASEAN sebagai suatu kawasan tersendiri walaupun bukannya integrasi, tetapi lebih penting ke arah pembentukan suatu masyarakat keamanan. Perkembangan itu akan membantu melindungi negara-negara anggota ASEAN terhadap kemungkinan ancaman penetrasi dan campur tangan luar. Ini berarti ASEAN telah dapat mengembangkan jaminan yang lebih besar bagi keamanan negara-negara anggotanya.

Berkembangnya kecenderungan-kecenderungan itu merupakan hasil-hasil positif yang telah dapat dicapai dalam kerja sama ASEAN. Tetapi masalah-masalah utama yang harus dihadapi selanjutnya adalah apakah kecenderungan-kecenderungan seperti itu dapat dipertahankan dan bahkan ditingkatkan pelembagaannya tanpa tergantung pada tantangan-tantangan dari luar, apakah ASEAN dapat terus mengatasi atau sekurang-kurangnya ataupun ken-

dati tantangan-tantangan dari luar; membendung konflik-konflik nasional maupun intra-regional dan mencegah digunakannya kekerasan dalam konflik-konflik semacam itu, lebih-lebih yang mempunyai dimensi internasional ataupun kaitan dengan kekuatan luar. Tetapi memproyeksikan perkembangan-perkembangan dalam kerja sama ASEAN pada seluruh kawasan Asia Tenggara dalam pengertian yang lebih luas, yang masih berisikan konflik-konflik yang penuh ketidakpastian tentang kemungkinan penyelesaiannya, masalah-masalah itu sudah merupakan tantangan-tantangan berat bagi ASEAN dalam memasuki windu ketiganya.

POLA DAN PERKEMBANGAN KERJA SAMA EKONOMI ASEAN

Djisman S. SIMANDJUNTAK

PENGANTAR

Berbeda dengan LAFTA, CACM dan Pasar Bersama Afrika Timur yang masing-masing menyetujui program integrasi yang ambisius sejak pendiriannya, ASEAN memilih sikap berhati-hati dalam kerja sama regionalnya. Sejak pendiriannya ASEAN belum pernah menyebut bahwa dari kerja sama regional yang mereka jalin sejak tahun 1967 akan lahir integrasi ekonomi dalam satu atau lain bentuk. Baik dalam Deklarasi Bangkok maupun dalam Deklarasi Kesepakatan yang disetujui dalam Pertemuan Puncak Bali 1976 tidak ada komitmen sesama negara-negara ASEAN untuk mendirikan integrasi dalam satu atau lain bentuk.

Kehati-hatian ini mempunyai alasan-alasan kuat. Pengalaman di kawasan-kawasan lain telah menunjukkan bahwa program yang ambisius tidak merupakan jaminan keberhasilan dalam kerja sama regional. Bagaimanapun baiknya suatu "cetak biru," ia tidak lebih dari kertas bekas kalau tidak didukung oleh kemauan politis yang pada gilirannya adalah produk dari berbagai faktor termasuk pertimbangan ekonomis.

Ini tidak berarti bahwa di negara-negara ASEAN tidak ada yang membicarakan integrasi ekonomi. Pribadi-pribadi, pejabat dan kelompok-kelompok tertentu dari masyarakat telah mengutarakan ketidakpuasannya dengan kerja sama ekonomi ASEAN selama ini dan menuntut kepastian tentang bentuk kerja sama regional yang dituju oleh ASEAN. Suatu satuan tugas (task force) telah dibentuk dan menyelenggarakan sidang enam kali dengan maksud untuk menilai kerja sama ekonomi ASEAN selama ini dan mencari alternatif-alternatif baru untuk meningkatkan efektivitas kerja sama tersebut. Dari sidang-sidang ini timbul pandangan-pandangan kontroversial tentang "market sharing" dan resource pooling yang seharusnya dilakukan oleh ASEAN.

Berikut ini akan didiskusikan argumen-argumen yang ditonjolkan oleh masing-masing kelompok yang berbeda pendapat tersebut. Pertama-tama akan diuraikan hakikat kerja sama ekonomi yang ditempuh oleh ASEAN sampai sekarang, termasuk hubungan ekstern ekonomi ASEAN dengan berbagai negara dan badan internasional. Sesudah itu akan dibahas argumen-argumen yang dikemukakan oleh pendukung ide "market sharing" di ASEAN. Dan sebagai penutup akan diberikan suatu perkiraan tentang prospek kerja sama ekonomi ASEAN dalam tahun-tahun mendatang.

HAKIKAT KERJA SAMA EKONOMI ASEAN

Persetujuan Perdagangan Preferensial

ASEAN membutuhkan hampir sepuluh tahun sebelum berhasil menyetujui skema kerja sama di bidang ekonomi. Hanya setelah Pertemuan Puncak Bali 1976 mulai kelihatan arah dan bentuk-bentuk konkrit dari kerja sama ekonomi ASEAN.

Program kerja sama ini terdiri dari Persetujuan Perdagangan Preferensial (PTA), Proyek Industri ASEAN (AIP), Komplemtasi Industri ASEAN (AIC), dan kerja sama dalam pembangunan dan pemanfaatan infrastruktur yang mempunyai relevansi regional.

PTA mempunyai perbedaan-perbedaan dengan persetujuan perdagangan preferensial yang biasa kita kenal. Kalau persetujuan preferensial yang diatur dalam Pasal XXIV GATT membatasi diri pada pengurangan atau penghapusan halangan-halangan perdagangan, PTA masih mengandung bentuk-bentuk perlakuan preferensial lain. Ini meliputi bantuan timbal-balik dalam perdagangan komoditi-komoditi pokok (long-term quantity contracts) terutama pangan dan energi, tingkat bunga preferensial dalam pembelanjaan perdagangan intra-ASEAN, preferensi dalam pelaksanaan proyek-proyek pemerintah, dan penurunan preferensial dari halangan-halangan non-tarif.

Dari laporan-laporan Sidang Menteri-menteri Ekonomi ASEAN antara lain dapat diketahui bahwa bantuan timbal-balik dalam perdagangan komoditi-komoditi pokok dan penurunan preferensial dari tarif mendapat prioritas tertinggi dalam perundingan tentang perdagangan preferensial ASEAN. Melalui bantuan timbal-balik dalam perdagangan komoditi-komoditi pokok diharapkan bahwa: (i) negara yang menghadapi kekurangan penawaran akan mendapat bantuan dari negara ASEAN lain berupa pemberian hak istimewa untuk membeli; dan (ii) negara yang menghadapi kelebihan penawaran men-

dapat hak istimewa sebagai penjual ke negara ASEAN lainnya. Tentu saja banyak kendala dalam implementasi kerja sama serupa ini. Yang menarik bagi pengeksport potensial suatu komoditi pada umumnya adalah jaminan pemasaran kalau terjadi penawaran lebih, sedang importir potensial pada umumnya menginginkan jaminan pengadaan kalau terjadi kekurangan penawaran. Syukur kalau penawaran lebih di suatu negara anggota terjadi berbarengan dengan kekurangan penawaran di negara anggota lain dan sebaliknya. Kalau tidak demikian halnya, akan terdapat kesukaran besar dalam implementasi kerja sama ini. Kesukaran-kesukaran ini juga dialami oleh ASEAN. Namun demikian, ASEAN masih dapat menunjukkan keberhasilan dalam kerja sama ini, meskipun yang tidak spektakuler, melalui pembentukan Cadangan Penyanggah yang sesedikitnya dapat memperingan kesukaran yang dihadapi oleh negara anggota sebagai akibat dari kekurangan penawaran.

Bantuan timbal-balik dalam perdagangan komoditi ini memang mempunyai efek terhadap perdagangan intra-ASEAN. Tetapi perlengkapan terpenting yang diharapkan dapat mendorong perdagangan intra-ASEAN adalah penurunan preferensial dari tarif yang masih tergolong tinggi, kecuali di Singapura. Dari pembahasan tentang program kerja sama industri ASEAN malahan akan tampak, bahwa penurunan tarif ini merupakan poros dari kerja sama ekonomi ASEAN.

Penurunan preferensial tarif telah dilakukan oleh ASEAN berkali-kali. Dewasa ini ia meliputi hampir 10.000 jenis produk berdasarkan BTN yang enam digit. Tetapi pengaruhnya terhadap perdagangan intra-ASEAN tampaknya belum terasa. Bagian dari impor intra-ASEAN dalam impor total ASEAN memang naik sedikit dari rata-rata 12,7% dalam tahun 1968-1970 menjadi rata-rata 13,5% dalam tahun 1978-1980. Tetapi kenaikan yang substansial hanya terjadi di Indonesia dan Muangthai. Bagian impor intra-ASEAN dari Malaysia dan Singapura dalam impor totalnya masing-masing malahan menurun dengan 2,6% dan 3%. Begitu juga ekspor intra-ASEAN mengalami penurunan relatif terhadap ekspor total dalam kurun waktu tersebut di atas, yaitu dari 19% menjadi 16,1%. Hanya Pilipina yang menunjukkan kenaikan dalam ekspor intra-ASEAN, yaitu dari 2,5% menjadi 5,6%.¹

Barangkali kurun waktu lima tahun sejak penurunan tarif preferensial pertama atas perdagangan intra-ASEAN masih terlalu singkat untuk memungkinkan efek penurunan ini terasa sepenuhnya. Tetapi memang ada berbagai pembatasan a-priori dalam skema tarif preferensial ASEAN. Pembatasan pertama menyangkut selektivisme dalam penentuan jenis barang yang akan mendapat perlakuan preferensial di masing-masing negara ASEAN. Banyak di an-

¹Lihat Jesus P. Estanislao dan Alejandro A. Aquino, "An Economic Overview of the ASEAN," (Centre for Research and Communication), Manila, Pebruari 1983, hal. 8-9.

tara barang yang diajukan praktis tidak mempunyai arti dalam perdagangan intra-ASEAN, dan margin preferensi juga rendah, yaitu umumnya antara 10-20% dari tingkat tarif yang berlaku. Dengan kondisi seperti ini adalah tidak realistis untuk mengharapkan kenaikan substansial dari perdagangan intra-ASEAN, lebih-lebih karena di samping tarif masih banyak halangan lain dalam perdagangan intra-ASEAN.

Akan tetapi secara berangsur-angsur ASEAN memperluas lingkup dan memperdalam margin preferensi tarif. Di samping pendekatan produk ke produk mulai diterapkan pendekatan yang lebih umum dengan menggunakan nilai impor dalam masing-masing produk sebagai kriterium bagi berhak-tidaknya suatu produk mendapat perlakuan preferensial. Ini adalah metode "across the board" dengan pembatasan tertentu. ASEAN memulainya dengan memberikan tarif preferensial bagi produk bernilai impor sampai 50.000 dollar. Batas ini kemudian dinaikkan menjadi 500.000 dollar dan sejak Januari 1982 menjadi 2,5 juta dollar. Ini merupakan langkah maju, meskipun efeknya belum terasa dewasa ini, dan meskipun masa depan tarif preferensial ini masih tetap tidak pasti seperti sediakala hingga membuat yang tidak penyabar di antara "warga ASEAN" menjadi semakin tidak sabar.

Kerja Sama Industri ASEAN

Salah satu sebab utama dari insignifikansi relatif dari perdagangan intra-regional negara berkembang pada umumnya dan negara-negara ASEAN pada khususnya adalah ketidakadaan komplementaritas dalam produksi. Kecuali Singapura, masing-masing negara ASEAN adalah pengekspor dari komoditi-komoditi yang sama. Begitu juga produk-produk industri yang dihasilkan oleh negara-negara ini pada dasarnya adalah sama dan mendapat proteksi yang sama pula di masing-masing negara. Substitusi impor merupakan sasaran pokok dan dilakukan secara ekstensif tetapi dangkal.¹ Setiap pabrik mengerjakan berjenis-jenis kegiatan dengan "production run" yang singkat hingga tidak dapat mencicipi "the economies of scale." Karena itu tidak mengherankan bahwa perdagangan intra-ASEAN, baik yang bersifat inter-industri maupun yang intra-industri, baru merupakan pecahan kecil dari perdagangan total.

Alasan inilah yang mendorong negara-negara berkembang untuk mengemukakan kerja sama industri dalam rangka kerja sama regional. Malahan banyak yang mengatakan bahwa dalam kerja sama regional sesama negara berkembang bukan perdagangan intra-regional, melainkan adalah kerja sama industri yang merupakan yang terpenting.

¹Lihat Basri Hasanuddin, "The Pattern and Structure of Industry of the ASEAN Region," dalam *The Indonesian Quarterly*, (CSIS), Jakarta, Vol. XI, No. 1, 1983, hal. 36.

ASEAN sendiri telah menyadari urgensi kerja sama industri ini sejak semula sebagai usaha untuk mempertinggi komplementaritas dan efisiensi serta menghindari tumpang-tindih industri-industri di negara-negara ASEAN. Untuk itu ASEAN telah menyetujui dua bentuk kerja sama industri, yaitu Proyek Industri ASEAN (AIP) dan Komplementasi Industri ASEAN (AIC). Suatu bentuk baru dalam kerja sama industri belakangan disetujui dalam Pertemuan Menteri-menteri Ekonomi ASEAN tahun 1982 di Singapura, yaitu Usaha Patungan Industri ASEAN atau ASEAN Industrial Joint Venture (AIJV).

Peserta dalam Proyek-proyek Industri ASEAN adalah pemerintah masing-masing negara anggota. Pemilihan dan alokasi proyek didasarkan pada ketersediaan relatif dari bahan pokok yang dibutuhkan proyek. Dan menurut penelitian suatu Tim PBB kemungkinan dan manfaat kerja sama seperti ini adalah besar di ASEAN. Dari sekian banyak proyek yang diusulkan oleh tim ini, ASEAN kemudian memilih dan mengalokasi Proyek Urea untuk Indonesia dan Malaysia, Proyek Pupuk Superphosphat untuk Pilipina, Proyek Mesin Diesel untuk Singapura dan Proyek Abu Soda untuk Muangthai. Untuk mendirikan proyek-proyek ini masing-masing negara akan ikut sebagai pemegang saham (resource pooling) sedang produk yang dihasilkan akan mendapat perlakuan preferensial di negara-negara ASEAN (market sharing). Negara Ketiga, terutama Jepang, telah memberikan dukungannya pada bentuk kerja sama ini melalui penyediaan kredit yang disebut "Dana Fukuda."

Akan tetapi di antara kelima proyek ini hanya Proyek Urea yang di Indonesia yang telah mendekati fase produksi. Pilipina malahan telah melepaskan proyek superphosphat dan memilih proyek pabrikasi tembaga (Cooper Fabrication Project), sementara Singapura belum dapat memilih proyek baru untuk menggantikan proyek mesin diesel yang terpaksa ia lepaskan karena tidak diterima oleh negara-negara ASEAN lain sebagai proyek industri ASEAN. Dengan kata lain, banyak kesukaran yang dihadapi oleh ASEAN dalam mewujudkan Proyek Industri ASEAN. Tidak semata-mata karena ketidakadaan kemauan politis, tetapi juga karena faktor-faktor di luar pengaruh ASEAN seperti perubahan harga pupuk superphosphat yang memaksa Pilipina melepaskan proyek ini. Tetapi sepanjang yang dipersoalkan adalah masalah intern ASEAN, maka pertanyaan yang belum dapat dijawab tampaknya adalah lingkup dan kedalaman dari preferensi yang seharusnya diberikan pada produk-produk dari proyek bersama ini.

Berbeda dengan Proyek Industri ASEAN sebagai proyek antar pemerintah, komplementasi industri ASEAN bersandar pada prakarsa sektor swasta dalam cabang industri tertentu. Komplementasi industri ini tidak lain dari pembagian kerja intra-industrial, di mana masing-masing perusahaan dari cabang industri yang sama di ASEAN mengkhususkan diri pada pembuatan komponen tertentu dari suatu produk. Melalui pembagian kerja seperti ini di-

harapkan bahwa biaya satuan dapat diperendah, yang pada gilirannya akan memperbaiki daya saing produk akhir di pasar ASEAN dan di pasar dunia. Lebih dari itu "learning by doing" akan lebih efektif daripada jika produksi perusahaan terdiri dari berjenis-jenis komponen yang memaksa buruhnya mengerjakan proses yang berbeda-beda pula.

Dalam rangka komplementasi industri ini telah didirikan berbagai "Klub Industri ASEAN," yang masing-masing merundingkan program komplementasi bagi masing-masing cabang industri. Sampai sekarang baru ada satu yang telah berhasil merampungkan programnya, yaitu ASEAN Federation of Automotive Industry. Masing-masing perusahaan yang ikut serta dalam program ini mendapat komponen tertentu seperti mesin diesel untuk Indonesia dan program ini telah diterima dalam Pertemuan Menteri-menteri Ekonomi tahun 1980. Namun program yang disetujui menteri-menteri ekonomi ini berbeda jauh dari yang diusulkan oleh Federasi Kendaraan Bermotor ASEAN. Karena desakan Singapura, keempat negara lain harus melepaskan usul-usul yang menuntut beberapa perlakuan istimewa bagi produk-produk komplementasi industri ASEAN. Apa yang sisa dari perlakuan preferensial yang dituntut oleh Federasi Industri Otomotif ASEAN adalah preferensi tarif setinggi 50% dari tingkat tarif MFN.

Bentuk lain dari kerja sama industri ASEAN ialah Industri Patungan ASEAN (AIJV). Ini adalah perusahaan di salah satu negara ASEAN dengan partisipasi warga-warga dari paling sedikit dua negara ASEAN dengan partisipasi modal paling sedikit 51%. Produk yang dihasilkan oleh Usaha Patungan dapat berupa produk baru atau produk yang sebelumnya sudah ada dan akan mendapat preferensi tarif setinggi 50% di negara-negara peserta AIJV. Negara-negara yang tidak ikut serta dalam AIJV dituntut untuk mencabut hak mendapat perlakuan MFN intra-ASEAN yang diatur dalam Perseetujuan Perdagangan Preferensial ASEAN. Kalau produk AIJV adalah baru, maka padanya akan diberikan, di samping preferensi tarif, juga perlindungan menghadapi produk yang sama dari wilayah ASEAN. Dalam tiga tahun sejak produksi komersial dari suatu AIJV, pendirian perusahaan baru dengan produk yang sama dengan produk AIJV tidak diizinkan.

Masih terlalu pagi untuk menilai apakah bentuk kerja sama ini akan lebih lancar dibandingkan dengan bentuk kerja sama industri lain yang telah disebut di atas. Kelancaran ini akan tergantung antara lain dari proses pengambilan keputusan oleh menteri-menteri ekonomi untuk menyetujui atau menolak usaha-usaha patungan yang diajukan oleh Kamar Dagang dan Industri ASEAN.

Di samping bentuk-bentuk yang telah diuraikan di depan masih banyak bentuk-bentuk kerja sama ekonomi yang telah dirintis oleh ASEAN. Kerja

sama dalam pembangunan dan pemanfaatan infrastruktur, kerja sama di sektor transportasi termasuk pelayaran samudra, kerja sama dalam ilmu dan teknologi dan kerja sama kepariwisataan juga perlu disebut, meskipun pada tahapnya yang sekarang kerja sama di bidang-bidang ini pada umumnya masih terbatas pada penelitian. Kerja sama yang dirintis oleh sektor swasta juga tidak kalah pentingnya.¹ Adalah sektor swasta yang mengambil inisiatif untuk menggalang kerja sama ASEAN di sektor perbankan yang diharapkan akan mendorong tidak saja arus modal masuk ke ASEAN tetapi juga lalu-lintas modal dan perdagangan intra-ASEAN.² Dari berbagai masyarakat di ASEAN, baik bisnis maupun non-bisnis, telah lahir berbagai prakarsa yang membuka kemungkinan-kemungkinan baru dalam kerja sama ekonomi ASEAN.

Dalam hubungan eksternnya ASEAN telah menjalin kerja sama dengan berbagai negara dan lembaga internasional khususnya UNDP dan ESCAP. Dialog yang teratur telah dilakukan dengan Jepang, Amerika Serikat, MEE, Australia, Selandia Baru dan Kanada. Topik-topik yang dibahas meliputi:

- perbaikan akses bagi barang ekspor ASEAN ke negara-negara tersebut di atas;
- perdagangan komoditi, terutama yang menyangkut komoditi ekspor penting dari ASEAN seperti gula, karet, minyak kelapa sawit dan nenas kalengan;
- dukungan keuangan bagi program kerja sama regional ASEAN terutama pembelanjaan program kerja sama industri;
- kerja sama keuangan dan perbankan;
- kerja sama energi;
- kerja sama dalam penelitian;
- kerja sama di sektor pertanian;
- bantuan pembangunan;
- kerja sama lainnya.³

Yang tampaknya mendapat tanggapan paling positif dari negara-negara dan lembaga yang merupakan rekan dialog ASEAN adalah bantuan pemba-

¹Lihat J. Panglaykim, "ASEAN Private Sector on the Move," dalam *The Indonesian Quarterly*, (CSIS), Jakarta, Vol. XI, No. 1, 1983, hal. 57.

²Lihat J. Panglaykim, "ASEAN Finance Corporation: Prospects and Challenge," dalam *The Indonesian Quarterly*, (CSIS), Jakarta, Vol. X, No. 1, 1982, hal. 13.

³Tentang topik-topik selengkapnyanya, kemajuan dan masalah-masalah dalam dialog yang ekstensif ini, lihat laporan-laporan yang disampaikan oleh masing-masing negara koordinator pada Pertemuan Menteri-menteri Ekonomi ASEAN, tahun 1982 di Singapura.

ngunan dan kerja sama dalam penelitian. Beberapa proyek pertanian di negara-negara ASEAN telah mendapat dukungan keuangan dari MEE dan bagian terbesar dari bantuan keuangan MEE ke negara-negara non-asosiasi adalah ke ASEAN. Jepang telah memberikan persetujuannya untuk memberikan kredit bagi kerja sama industri ASEAN yang terkenal dengan nama "Fukuda Fund." Begitu juga Australia, UNDP dan negara-negara dialog lain telah menjanjikan dukungan finansial bagi berbagai proyek penelitian di ASEAN. Namun demikian, di antara usul-usul ASEAN pada partner-partner dialognya masih banyak yang tidak mendapat tanggapan seperti yang diharapkan oleh ASEAN. Ini terutama terjadi dalam dialog tentang perdagangan, termasuk perdagangan bahan mentah, dan memang tidak mengherankan karena berbagai alasan. Negara-negara partner dialog menghadapi masalah-masalah struktural sejak beberapa tahun dan walaupun situasi ekonomi membaik, konsesi istimewa yang dapat diberikan negara-negara ini kepada ASEAN adalah terbatas karena kewajiban-kewajiban multilateral dari negara partner dialog ini dalam rangka GATT dan persetujuan internasional lainnya.

Satu hal yang tampaknya sangat bermanfaat bagi ASEAN dari dialog ini adalah dampaknya yang positif terhadap usaha-usaha ASEAN untuk merumuskan pendirian bersama dalam menanggapi masalah-masalah internasional. Dialog ini dapat menjadi proses belajar yang baik bagi ASEAN untuk menjembatani perbedaan-perbedaan dalam kepentingan nasional demi kepentingan regional. Tidak mustahil bahwa dari dialog ekstern ini akan lahir dorongan-dorongan kuat untuk mendahulukan kepentingan regional sehubungan dengan kerja sama ekonomi intern ASEAN.

Tuntutan Perdagangan Bebas

Dari apa yang telah diuraikan di atas kiranya menjadi jelas bahwa Kerja Sama Ekonomi ASEAN mengalami ekstensifikasi dari tahun ke tahun, tetapi sedikit intensifikasi. Akan tetapi justru inilah yang dikritik oleh pribadi-pribadi atau kelompok-kelompok tertentu di ASEAN. Mereka mengkhawatirkan bahwa ekstensifikasi kerja sama ekonomi ASEAN tanpa komitmen pada suatu "grand design" sebagai pegangan, cepat atau lambat, akan mengalami disorientasi. Menurut kritik ini, tanpa suatu persetujuan dasar tentang masa depan kerja sama ekonomi, negara-negara anggota ASEAN akan tetap berpikir dan bertindak mewakili kepentingan nasional masing-masing yang sering tidak komplementer, kalau tidak bertentangan. Dalam kondisi yang demikian lebih lanjut dikhawatirkan bahwa perangsang untuk melakukan restrukturisasi ekonomi sebagai salah satu sasaran dari kerja sama regional tetap tidak ada.

Pendukung perdagangan bebas ini berpendapat bahwa ASEAN memerlukan suatu ketegasan tentang bentuk resource pooling dan market sharing yang dituju oleh ASEAN. Bentuk ini dapat berupa Asosiasi Perdagangan Bebas, Persatuan Bea Masuk atau bahkan Masyarakat Ekonomi ASEAN.¹ Ini adalah bentuk-bentuk integrasi ekonomi regional yang dicoba dengan berhasil oleh Eropa, yaitu MEE dan EFTA, tetapi harus dilepaskan di kawasan-kawasan lain yang terdiri dari negara berkembang.

Tentu ada berbagai argumen yang mendukung usul seperti ini. Masing-masing anggota ASEAN barangkali akan lebih berani menawarkan konsesi-konsesi dalam rangka Perdagangan Preferensial ASEAN, kalau mereka mengetahui bahwa lambat atau cepat, konsesi yang sebanding akan didapat dari negara anggota lain. Dalam suatu Asosiasi Perdagangan Bebas ASEAN perundingan-perundingan tentang kerja sama industri dengan sendirinya akan lebih sederhana karena perdebatan tentang perlakuan preferensial istimewa tidak perlu lagi. Perdagangan dan investasi intra-ASEAN mungkin akan meningkat meskipun tidak dengan substansial karena alasan yang telah disinggung di depan. Perusahaan-perusahaan di ASEAN harus melakukan penyesuaian karena persaingan yang makin tajam yang pada gilirannya akan meningkatkan efisiensi atau mengurangi apa yang disebut "X-Inefficiency." Perusahaan-perusahaan yang efisien akan dapat mencicipi "economies of scale." Struktur lama akan dihancurkan melalui kreasi struktur baru, untuk meminjam istilah Schumpeter.

Tetapi apa yang akan terjadi dengan perusahaan-perusahaan dan negara dengan struktur industri yang lebih terbelakang? Pendukung ide perdagangan bebas akan mengatakan bahwa mereka akan pindah ke industri-industri yang lebih sesuai dengan keuntungan komparatif mereka, baik yang bersifat inter-industri maupun yang intra-industri.

Pengalaman MEE memang menunjukkan bahwa kebebasan lalu-lintas barang, kebebasan lalu-lintas faktor, kebebasan lalu-lintas modal, kebebasan rakyat untuk pindah dan kebebasan memilih kedudukan perusahaan (lima kebebasan yang terkenal) tidak dengan sendirinya akan merugikan bagi perusahaan-perusahaan yang lebih ketinggalan pada saat permulaan integrasi. Penanam anggur Jerman tidak gulung tikar setelah anggur Perancis dibolehkan "membanjiri" Jerman. Begitu juga industri mobil Perancis dan Italia tetap dapat bersaing meskipun mobil Jerman masuk tanpa pembatasan sebagai pesaing. Dalam kenyataan, yang terdorong oleh pembentukan MEE

¹Di antara yang termasuk ke kelompok pendukung ide ini dapat disebut ASEAN-CCI seperti terlihat dari Laporan Komisi Khusus dari CCI bulan Nopember 1981 yang lalu. Begitu juga David Cycip, anggota Task Force dari Pilipina dan Narongchai Akrasanee, anggota Task Force dari Muangthai.

adalah perdagangan intra-industri dan bukan perdagangan inter-industri yang semula dikhawatirkan akan menyudutkan negara-negara anggota pada masalah-masalah restrukturisasi yang pelik. Namun demikian tidak boleh dilupakan bahwa pembentukan MEE tidak terjadi sekejap mata, melainkan adalah proses yang berangsur-angsur. Masa transisinya tidak kurang dari 12 tahun dan selama masa transisi ini, dan bahkan sampai sekarang, masih banyak produk-produk yang mendapat perlakuan khusus dalam perdagangan intra-MEE.

Di pihak lain pengalaman-pengalaman kelompok regional lain perlu dipelajari untuk tidak membesar-besarkan peranan liberalisasi dalam kerja sama ekonomi regional. Salah satu masalah pokok yang selalu timbul dalam integrasi regional sesama negara berkembang adalah kepincangan yang terjadi dalam perdagangan intra-regional sesudah integrasi. Anggota-anggota yang merasa dirugikan dalam masing-masing kelompok regional terpaksa melepaskan keanggotaan mereka atau bergabung dalam kelompok sub-regional seperti Pakta Andean. Memang kepincangan dalam distribusi dari manfaat yang timbul karena integrasi tidak merupakan faktor tunggal yang memaksa hampir semua kerja sama regional sesama negara berkembang untuk membubarkan diri atau mengurungkan niatnya untuk mewujudkan bentuk integrasi yang disetujui semula. Tetapi kepincangan serupa ini dapat diibaratkan dengan bensin yang disiramkan ke api, kalau, sebagaimana ditunjukkan pengalaman, kerja sama politik memang terhalang oleh kepentingan nasional yang berbeda-beda. Sayangnya, adalah sangat sukar untuk merumuskan dan menerapkan suatu mekanisme yang dapat mencegah atau mengkompensasikan kepincangan dalam distribusi dari manfaat yang timbul karena integrasi.

Persiapan Integrasi

Di depan telah diuraikan dua pendekatan kerja sama regional ASEAN yang berbeda, meskipun sama-sama bertujuan untuk mempercepat perwujudan masyarakat yang makmur di ASEAN seperti yang disebut dalam Deklarasi Bangkok. Yang pertama, yaitu pendekatan selangkah demi selangkah dan pada dasarnya ditempuh oleh ASEAN sampai sekarang, didasari oleh anggapan bahwa integrasi dari masyarakat yang pernah menderita disintegrasi dalam waktu yang panjang memerlukan waktu panjang. Integrasi, dan karena itu juga pertukaran intra-ASEAN dipandang sebagai hasil (outcomes) dari kerjasama-kerjasama fungsional yang dari tahun ke tahun makin erat.¹

¹Salah seorang pendukung dari pendekatan selangkah demi selangkah ini adalah Prof. Sadli, anggota Task Force dari Indonesia. Tentang argumen-argumennya lihat Mohammad Sadli, "ASEAN Industrial Cooperation," dalam *The Indonesian Quarterly*, (CSIS), Jakarta, Vol. XI, 1983, hal. 50.

Sebaliknya pendekatan kedua, yaitu pendekatan integrasi pasar, beranggapan bahwa komitmen terhadap suatu "grand design" ala Perjanjian Roma dari MEE atau Cartagena (Persetujuan Pakta Andean) akan mendorong penyesuaian-penyesuaian di masing-masing negara anggota. Integrasi dipandang sebagai "motor" dan bukan hasil dari pertumbuhan. Ini tidak menutup kemungkinan bahwa integrasi dilakukan setahap demi setahap. Yang penting adalah, bahwa tahapan-tahapan ini merupakan bagian yang konsisten dari "grand design" yang disebut di atas.

Masing-masing pendekatan ini mempunyai keunggulan dan kelemahan. Apakah ASEAN harus memilih satu dari keduanya, itu tergantung dari dunia nyata yang dihadapi. Dan salah satu kenyataan yang dihadapi oleh ASEAN dewasa ini adalah diversitas dalam perkembangan ekonomi pada umumnya dan industri pada khususnya. Seandainya pun ASEAN diharuskan untuk menandatangani suatu perjanjian perdagangan bebas, maka dapat diduga bahwa perjanjian ini akan mengandung sangat banyak pengecualian yang belakangan dapat menjadi bahan pertentangan. Tampaknya ASEAN akan dapat menunjukkan hasil yang lebih besar dengan pendekatannya yang sekarang daripada jika dilihat secara imperatif oleh suatu "grand design." Kecenderungan untuk memandang terlalu optimis kemauan dan kemampuan untuk berintegrasi dan telah menimbulkan kekecewaan di berbagai kawasan (LAFTA, EAC, UDEAC, CACM) perlu dihindari oleh ASEAN.

Ini tidak berarti bahwa kerja sama ekonomi ASEAN yang sekarang tidak memerlukan dorongan-dorongan baru lagi. Perdagangan Preferensial ASEAN masih dapat ditingkatkan dengan memperdalam tingkat preferensi dan atau memperluas lingkungannya. Negara-negara dengan struktur industri yang lebih kompetitif perlu mempertimbangkan penurunan halangan perdagangan yang lebih cepat dibandingkan dengan negara-negara yang secara industrial masih lebih terbelakang. Masing-masing negara perlu mengidentifikasi industri-industri sensitifnya yang akan dikecualikan dari liberalisasi intra-ASEAN untuk memungkinkan penurunan tarif yang "across the board" bagi produk-produk yang non-sensitif. Begitu juga dapat dipertimbangkan penghentian proteksi pada tingkatnya yang sekarang, yang antara lain berarti bahwa atas produk-produk yang sama sekali baru di ASEAN tidak dikenakan halangan perdagangan sesama ASEAN.

Tetapi kerja sama perdagangan tidak cukup. Inti permasalahan yang dihadapi ASEAN dalam kerja sama ekonominya dewasa ini tampaknya tidak terletak dalam halangan-halangan perdagangan dalam arti yang tradisional. Keterbatasan penawaran ekspor, terutama di sektor sekunder dan tertier, masih merupakan gejala umum yang dihadapi oleh negara-negara ASEAN dan pendekatan kerja sama regional perlu diarahkan untuk mengatasi keku-

rangan ini. Karena itu bentuk-bentuk kerja sama fungsional yang dirintis ASEAN di sektor sekunder dan tertier, baik antar pemerintah maupun antar kalangan bisnis, perlu mendapat prioritas yang paling sedikit sama dengan yang diberikan pada perdagangan.

Kerja sama seperti ini pada akhirnya akan tercermin juga dalam kenaikan perdagangan intra-ASEAN, meskipun tidak dalam jangka pendek. Tetapi tidak ada jalan pintas untuk menuju kekompakan regional (regional cohesiveness). Apa yang dicapai oleh MEE dewasa ini bukanlah hasil 36 tahun sejak penandatanganan Perjanjian Roma. Gerakan integrasi regional dalam bentuknya yang sekarang kita kenal sudah dicoba sejak akhir abad ke-19 di Eropa.

Kesulitan-kesulitan yang dialami oleh kelompok-kelompok regional lain mungkin dapat dihindari ASEAN. Tetapi situasi ekonomi dunia dewasa ini dan prospeknya untuk tahun-tahun mendatang tampaknya akan mempersulit realisasi pertumbuhan ekonomi yang tinggi di negara-negara ASEAN. Kalau demikian halnya, kesukaran yang akan dihadapi ASEAN dalam kerja sama ekonominya akan bertambah pula. Memang tidak mustahil untuk menjalin kerja sama ekonomi antara negara-negara yang menghadapi kelesuan ekonomi. Tetapi adalah lebih mudah untuk menggagalkannya kalau masing-masing negara anggota menunjukkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

MASALAH KAMBOJA: POSISI VIETNAM DAN TANGGAPAN ASEAN

Asnani USMAN*

Dalam tahun 1983 terjadi perkembangan-perkembangan baru yang menyangkut penyelesaian politik masalah Kamboja, yaitu: penarikan mundur 15.000 pasukan Vietnam dari Kamboja tanggal 2 Mei 1983; kesediaan Muangthai untuk berkunjung ke Hanoi dengan persyaratan "usul 30 km;" dan dicetuskannya gagasan Sihanouk mengenai Pemerintahan Koalisi Rekonsiliasi. Perkembangan-perkembangan ini sebelumnya diharapkan dapat menjadi pembuka jalan kemacetan yang berlarut-larut selama ini.

Tetapi penolakan Vietnam terhadap "usul 30 km" sebagai pra-kondisi kunjungan Muangthai ke Hanoi menyebabkan harapan itu tidak terpenuhi. Demikian pula gagasan Sihanouk telah ditolak Vietnam. Tampaknya sikap keras Vietnam ini merupakan salah satu faktor yang menyebabkan ASEAN menegaskan kembali sikapnya yang tetap berpegang kepada Deklarasi Konperensi Internasional mengenai Kamboja (Deklarasi ICK) dalam Komunike Bersama Konperensi Menteri Luar Negeri ASEAN ke-16 pada tanggal 24-25 Juni 1983 di Bangkok.

Walaupun demikian dalam komunike tersebut, ASEAN menunjukkan sikap luwesnya dengan menyatakan bahwa ASEAN bersedia mengadakan "konsultasi-konsultasi konstruktif" dengan Vietnam untuk menuju kepada suatu konperensi internasional. Untuk pertama kalinya ASEAN mengemukakan konperensi internasional di luar konteks ICK. Demikian pula ajakan ASEAN terhadap Vietnam untuk mempertimbangkan "unsur-unsur" Deklarasi ICK dalam mencari penyelesaian masalah Kamboja mencerminkan sikap luwes ASEAN.

*Staf CSIS.

Sejauh mana Vietnam menanggapi sikap luwes ASEAN masih sulit untuk diramalkan mengingat sikap kerasnya selama ini yang juga tercermin dalam usul-usul yang diajukan kepada ASEAN. Selama ini strategi ASEAN dan posisi Vietnam yang saling bertolak belakang telah menghambat tercapainya kompromi yang dapat diterima kedua pihak. Selain itu masalah-masalah lain, seperti masalah keamanan Muangthai, permusuhan Cina-Vietnam dan persaingan Cina-Uni Soviet makin menambah sulit tercapainya kompromi itu. Faktor-faktor ini mempunyai hubungan satu sama lain yang membuat penyelesaian Kamboja mengalami jalan buntu hingga kini.

STRATEGI ASEAN DAN POSISI VIETNAM

Strategi ASEAN dalam mencari penyelesaian masalah Kamboja adalah dengan mengajukan resolusi-resolusi dalam Sidang Majelis Umum PBB yang telah diterima, yaitu: Resolusi No. 34/22/1979, Resolusi No. 35/6/1980 (resolusi Konperensi Internasional mengenai Kamboja) dan Resolusi No. 36/5/1981. Deklarasi ICK merupakan hasil konperensi itu yang diadakan tanggal 13-17 Juli 1983 dan menyebutkan prinsip-prinsip penyelesaian Kamboja, antara lain penarikan mundur pasukan Vietnam, penentuan nasib rakyat Kamboja tanpa turut campur tangan luar, dan Pemilu yang bebas di bawah pengawasan PBB.

Selain itu, sebagai instrumen diplomatik bagi dilaksanakannya Deklarasi ICK, ASEAN telah mendukung dibentuknya Pemerintahan Koalisi Demokratik Kamboja (PKDK) pada tanggal 7 Juli 1982. Pembentukan Pemerintahan Koalisi ini penting dilakukan untuk mendapat dukungan internasional dalam Sidang MU-PBB, sehingga kursi Kamboja dapat dipertahankan hingga kini. Tujuan pemerintahan ini adalah mengadakan tekanan-tekanan diplomatik lebih lanjut terhadap Vietnam agar negara ini menerima kompromi menurut prinsip-prinsip Deklarasi ICK.

Sebaliknya Vietnam tetap bertahan pada posisinya, yaitu dengan tetap mempertahankan 150.000 pasukannya di Kamboja untuk mendukung pemerintahan Heng Samrin dalam usaha menyapu bersih kelompok-kelompok perlawanan anti-Vietnam, terutama Khmer Merah, di perbatasan Muangthai-Kamboja. Dengan dukungan militer Vietnam, pemerintahan Heng Samrin berusaha melancarkan roda pemerintahan dalam negeri Kamboja. Sejauh ini tampaknya usaha Heng Samrin berhasil, karena rakyat menerima pemerintahan ini, walaupun didukung Vietnam. Bagi rakyat Kamboja mungkin siapa pun yang memerintah tidak terlalu dipersoalkan, asal Pol Pot tidak kembali.

Posisi Vietnam diperkuat dengan usaha-usaha pada tingkat diplomatik yang bertujuan menyingkirkan FKDK sebagai wakil Kamboja di forum-forum internasional, yaitu di PBB dan KTT Non-Blok. Sejauh ini Vietnam berhasil mengosongkan kursi Kamboja dalam KTT Non-Blok. Terhadap PBB, Vietnam selalu menolak keterlibatan lembaga ini selama masih mengakui PKDK sebagai wakil Kamboja. Vietnam bersedia menerima peranan PBB kalau lembaga ini sudah menarik pengakuannya terhadap PKDK.

Usaha-usaha pada tingkat diplomatik ini didukung dengan serbuan-serbuan musim keringnya di perbatasan Muangthai-Kamboja yang diadakan pada tiap musim kering tahun 1979/1980, 1980/1981 dan 1981/1982 (Desember-Maret). Dalam serangan musim kering terakhir tahun 1982/1983, pasukan Vietnam memusatkan perhatiannya pada penghancuran tentara KPNLF (pimpinan Son Sann) dan Moulinaka (pimpinan Sihanouk). Kedua kelompok ini berhasil didesak mundur. Pada tanggal 31 Maret 1983, pertahanan Khmer Merah di Phnom Penh Chat diserang secara besar-besaran oleh Vietnam.¹

Dari segi ekonomi, tampak jelas strategi ASEAN dan posisi Vietnam terhadap masalah Kamboja. ASEAN telah menyerukan isolasi ekonomi terhadap Vietnam kepada beberapa negara, terutama Amerika Serikat, Jepang, dan Eropa Barat. ASEAN mengharapkan tekanan-tekanan ekonomi ini dapat melemahkan Vietnam, sehingga ia bersedia memenuhi tuntutan ASEAN untuk menarik mundur pasukannya dari Kamboja. Tetapi tampaknya Vietnam tetap bertahan pada posisinya betapa pun parah ekonominya.

USUL-USUL VIETNAM DAN TANGGAPAN ASEAN

Di samping strategi ASEAN dan posisi Vietnam yang saling bertentangan, usul-usul yang diajukan Vietnam kepada ASEAN mengenai masalah Kamboja pun tidak mendapat tanggapan positif ASEAN. Usul-usul ini dimuat dalam Komunike-komunike Bersama Konperensi Menteri Luar Negeri Indocina yang diadakan dua kali setahun.² Dalam setiap komunike dinyatakan penegasan Vietnam yang sangat prinsipial, yaitu: Kamboja tidak bisa diubah lagi dan kehadiran pasukan Vietnam di Kamboja karena adanya "ancaman Cina." Tetapi penegasan ini disertai usul-usul yang tampaknya mencerminkan perubahan sikap Vietnam.

Dalam Komunike Bersama Konperensi Menteri Luar Negeri Indocina I (5 Januari 1980) di Phnom Penh dikemukakan dua usul, yaitu: (1) Ketiga ne-

¹ Juwono Sudarsono, "Kamboja: Diplomasi Lawan Medan Laga," *Kompas*, 4 April 1983.

² *Conferences of Foreign Ministers of Vietnam, Laos, and Kampuchea (1980-1981)* (Information and Press Department Ministry of Foreign Affairs Socialist Republic of Vietnam 1981).

gara ingin mengadakan Perjanjian Kerja Sama dan Persahabatan dengan negara-negara Asia Tenggara; (2) Ketiga negara siap untuk mendiskusikan dan menandatangani Perjanjian Non-agresi Bilateral dengan negara-negara ASEAN dan Birma, dan diskusi untuk menetapkan kawasan Asia Tenggara yang damai, merdeka, bebas dan netral. Usul-usul ini selalu ditegaskan kembali dalam setiap komunike.

Usul-usul yang bersifat khusus dimuat dalam Komunike Bersama Konperensi Menteri Luar Negeri Indocina II (17-18 Juli 1980) di Vientiane, yaitu: (1) menetapkan pembentukan "daerah bebas militer" di perbatasan Muangthai-Kamboja; (2) Muangthai dan Kamboja akan bekerja sama dengan organisasi internasional untuk mengatasi masalah pengungsi; (3) siap untuk mendiskusikan bantuan kemanusiaan dengan organisasi internasional; (4) perundingan dilakukan secara langsung antara pemerintah atau non-pemerintah atau secara tidak langsung melalui negara perantara. Usul 4 pasal ini diajukan sehubungan dengan terjadinya "repatriasi sukarela" para pengungsi yang diadakan Muangthai tanggal 23 Juni 1980.

Baik 2 usul maupun 4 usul di atas tidak satu pun yang menyangkut langsung penyelesaian masalah Kamboja. Dua usul pertama bersifat luas dan hanya ingin membicarakan kawasan Asia-Tenggara tanpa menyinggung masalah Kamboja. Bagi ASEAN, masalah Kamboja harus diselesaikan lebih dahulu sebelum kawasan Asia Tenggara dibicarakan secara menyeluruh. Sebaliknya 4 usul bertujuan sangat terbatas, hanya menyangkut pengaturan situasi perbatasan Muangthai-Kamboja. Dengan usul-usul ini, Vietnam menginginkan Muangthai tidak membiarkan wilayahnya sebagai jalur suplai bantuan Cina kepada Khmer Merah. Tindakan ini telah merintangi Vietnam untuk menguasai wilayah Kamboja secara menyeluruh. Muangthai menolak usul-usul ini karena tidak merasa sebagai pihak yang bersengketa.

Pada tahun 1981, usul-usul yang diajukan baik dalam Komunike Bersama Konperensi Menteri Luar Negeri Indocina III (27-28 Juni 1981) di Ho Chi Minh maupun Komunike Bersama Konperensi Menteri Luar Negeri Indocina IV (13 Juni 1981) di Phnom Penh pada hakikatnya tidak berbeda. Usul-usul yang diajukan, yaitu: (1) Konperensi Regional antara ASEAN-Indocina untuk membicarakan suatu perjanjian perdamaian dan stabilitas Asia Tenggara; (2) Konperensi Internasional diadakan dengan tujuan menjamin perjanjian tersebut. Dalam komunike berikutnya ditambahkan usul mengenai Konsultasi Regional yang berlanjut di antara mereka jika ASEAN belum siap mengadakan Konperensi Regional. Usul-usul di atas ini muncul sehubungan dengan diterimanya resolusi Konperensi Internasional mengenai Kamboja (September 1980).

Usul-usul itu ditolak ASEAN karena ASEAN berpendirian bahwa masalah Kamboja adalah masalah internasional, bukan saja karena adanya keterlibatan negara-negara besar, tetapi juga karena penyerangan Vietnam terhadap negara itu merupakan pelanggaran hukum internasional. Oleh karena itu ASEAN berpendapat bahwa penyelesaian masalah Kamboja harus melalui konperensi internasional. Selain itu diterimanya Konperensi Regional oleh ASEAN akan memberi keabsahan kepada Heng Samrin.

Situasi perbatasan Muangthai-Kamboja telah menjadi topik dalam usul-usul yang dimuat komunike-komunike selanjutnya yang dihasilkan Konperensi Menteri Luar Negeri Indocina V (16-17 Pebruari 1982) di Vientiane dan Konperensi Menteri Luar Negeri Indocina VI (6-7 Juli 1982 di Ho Chi Minh. Komunike pertama mengajukan usul, yaitu: (1) Ketiga negara bersedia mengkaji usul yang bertujuan memantapkan keadaan di sepanjang perbatasan Muangthai-Kamboja; (2) Ketiga negara bisa mendiskusikan dengan Muangthai semua masalah yang menyangkut kepentingan bersama secara langsung atau tidak langsung, bilateral atau multilateral tanpa mengandung unsur pengakuan *de facto* atau *de jure* atas rezim Heng Samrin. Pada hasil hubungan semacam ini tergantung kesediaan Vietnam menarik mundur sebagian pasukannya.

Dua usul dalam komunike selanjutnya ialah: (1) dibentuknya "zona keamanan" jika Muangthai tidak siap dengan usul "daerah bebas militer;" (2) diadakan Konperensi Internasional yang diikuti ASEAN, Indocina, 5 anggota negara PBB, Amerika Serikat, Uni Soviet, Cina, Perancis, dan Inggris (negara-negara ini menjadi peserta dalam Konperensi Internasional mengenai Indocina tahun 1954-1961, 1962 dan 1973), kemudian Birma dan India, serta Sekretaris Jenderal PBB pribadi. Dalam komunike ini diputuskan untuk menarik mundur sebagian pasukan Vietnam dalam bulan Juli 1982. Dinyatakan-nya keputusan ini erat kaitannya dengan pembentukan Pemerintahan Koalisi Demokratik Kamboja.

Semua usul di atas ini ditolak Muangthai yang menyatakan bahwa tidak ada perubahan dengan usul-usul Vietnam itu, hanya permainan kata-kata saja. Menurut Muangthai pasukan Vietnam di Kamboja sudah menjadi masalah internasional yang perlu diselesaikan pada tingkat PBB. Keputusan penarikan mundur sebagian pasukan Vietnam dari Kamboja tidak ditanggapi positif oleh Muangthai (ASEAN) karena dianggap hanya sebagai penggantian pasukan saja.

Dari usul-usul yang diajukan Vietnam dan ditolak ASEAN jelas terlihat tujuan Vietnam untuk melenyapkan "ancaman Cina" (dalam hal ini Khmer Merah di perbatasan Muangthai-Kamboja) di satu pihak dan mengukuhkan

Pemerintah Heng Samrin di lain pihak. Dalam mencapai tujuan ini, Vietnam menganggap sikap Muangthai yang membiarkan wilayahnya digunakan Cina membantu Khmer Merah sebagai penghambat utama. Sebaliknya bagi Muangthai, invasi Vietnam ke Kamboja telah menimbulkan persoalan yang menyangkut keamanannya sebagai negara yang berbatasan langsung dengan Kamboja.

MASALAH KEAMANAN MUANGTHAI

Konflik di Kamboja telah mempersulit posisi Muangthai dalam hubungannya tidak saja dengan Cina dan Vietnam, tetapi juga dengan negara-negara ASEAN lainnya. Kondisi geografis yang berbatasan dengan Kamboja di sebelah timur dan dengan Cina di sebelah utara menyebabkan Muangthai mengkhawatirkan adanya ancaman terhadap keamanannya baik dari Vietnam maupun Cina.

Muangthai yang mempunyai sentimen permusuhan warisan sejarah kini merasa khawatir atas penguasaan Kamboja oleh Vietnam yang didukung oleh Uni Soviet. Kehadiran militer Vietnam di Kamboja merupakan ancaman nyata bagi Muangthai karena tekanan-tekanan militer Vietnam di perbatasannya dalam usaha menghancurkan Khmer Merah. Selain itu timbul kekhawatiran Muangthai terhadap tujuan-tujuan Vietnam di masa mendatang yang berkaitan dengan perebutan 16 propinsi di timur laut Muangthai.

Kekhawatiran Muangthai terhadap Cina disebabkan oleh bantuan Cina kepada Partai Komunis Muangthai (CPT). Sikap Muangthai yang membiarkan wilayahnya digunakan Cina untuk suplai senjatanya ke Khmer Merah telah menyebabkan Cina bersikap lunak dalam dukungannya kepada CPT. Dukungan ini merupakan ancaman terhadap keamanan Muangthai. Salah satu sumber dari Muangthai yang mempunyai hubungan dekat dengan para militer negara ini mengemukakan bahwa jika mereka menghentikan (menutup) jalur suplai Khmer Merah, Cina akan meningkatkan dukungannya terhadap CPT. Kebijakan yang ditempuh Muangthai sejak tahun 1979 ini tampaknya sulit untuk berbalik lagi tanpa menimbulkan akibat-akibat yang serius bagi hubungannya dengan Cina.¹

Tindakan Muangthai untuk membina hubungan baik dengan Cina tampaknya telah melemahkan kegiatan CPT di dalam negeri ini, bahkan secara berangsur-angsur terjadi penyerahan-penyerahan anggotanya kepada pemerintah. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan Kepala Dewan Keamanan Na-

¹Gareth Porter, "ASEAN and Kampuchea: Shadow and Substance," *Indochina Issues*, No. 14 (Pebruari 1981), hal. 5-6.

sional Muangthai, Prasong Soonsiri bahwa: (1) CPT pro-Beijing pada tahun 1979 berjumlah \pm 14.000 orang, kini berkurang menjadi 7.000 orang; (2) CPT tidak pernah mengadakan Kongres Partai lagi setelah kongresnya ke-21 tahun 1981; (3) banyak gerilyawan menanggapi tawaran menyerah sebagai imbalan bagi jaminan kekebalan dari pemerintah.¹ Pada bulan Desember 1982, lebih dari 1.000 pemberontak di Zona 444 Propinsi Muk Daham menyerah kepada pemerintah.²

Di samping itu, terjadinya penyerahan-penyerahan didukung oleh adanya kebijaksanaan pemerintah. Kasad (Kepala Staf Angkatan Darat) Muangthai, Jenderal Arthit Kamlang-ek mengemukakan sebagai berikut: (1) mereka yang menyerah mempunyai hak untuk menjadi anggota Parlemen; (2) mereka akan diberi ketrampilan dan pekerjaan; (3) senjata-senjata mereka akan dibeli pemerintah.³ Pada tanggal 27 Desember 1982 terjadi penyerahan 800 orang, sehingga jumlah gerilyawan yang menyerah menjadi 1.800 orang.⁴ Jumlah ini makin meningkat menjadi 2.260 orang pada awal tahun 1983 ketika diumumkan Pengumuman Amnesti oleh pemerintah.⁵ Berhasilnya kebijaksanaan Pemerintah Muangthai itu tidak dapat dilepaskan dari pelunakan dukungan Cina terhadap CPT tersebut.

Oleh karena latar belakang keadaan di atas, usaha-usaha Muangthai dalam konflik Kamboja adalah menekan Vietnam. Muangthai merasa lebih mampu menghadapi Vietnam daripada Cina saat ini. Cina mungkin merupakan ancaman yang lebih besar dalam jangka panjang, tetapi Vietnam merupakan ancaman yang lebih mendesak. Ancaman Cina akan menjadi kenyataan jika Muangthai "mengakomodasi" Vietnam.

Strategi yang ditempuh Muangthai sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari kenyataan yang disadari Muangthai mengenai kemampuan negara-negara ASEAN untuk menjamin keamanannya. Muangthai menyadari bahwa ASEAN yang sedang menghadapi masalah-masalah ekonomi dan sosial masih terlalu lemah untuk memberi dukungan yang efektif jika terjadi serangan dari luar terhadap wilayahnya. Muangthai juga menyadari bahwa invasi Vietnam ke negara ini tidak mungkin terjadi dalam waktu dekat ini. Oleh karena itu apa yang diperlukan negara ini dari ASEAN adalah dukungan yang kuat, kukuh, dan jelas bagi perlawanannya terhadap Vietnam. Dukungan semacam ini tidak saja memperkuat posisi Muangthai, tetapi juga akan memenangkan

¹ *Antara*, 17 Agustus 1982.

² *Antara*, 8 Desember 1982.

³ *Antara*, 8 Desember 1982.

⁴ *Kompas*, 29 Desember 1982.

⁵ *Antara*, 8 Pebruari 1983.

dukungan internasional yang akan menekan Vietnam untuk menerima penyelesaian masalah Kamboja.¹ Dengan demikian ketidakmampuan ASEAN menjamin keamanan Muangthai menyebabkan negara ini memilih mengandalkan kekuatan luar, yaitu Cina.

Tetapi kebijaksanaan Muangthai yang mengikuti strategi Cina membuat Vietnam secara berlarut-larut makin memperkuat ketergantungan Vietnam kepada Uni Soviet yang sebenarnya tidak dikehendaki ASEAN. Keadaan yang berlarut-larut ini akan menghadapi baik ASEAN maupun Vietnam kepada realitas politik yang ada. Pihak mana yang akan makin kuat posisinya yang secara berangsur-angsur akan menarik dukungan internasional yang makin besar terhadap salah satu pihak, PKDK dukungan Cina dan ASEAN atau Heng Samrin dukungan Vietnam? Kemungkinan inilah yang tampaknya menjadi latar belakang timbulnya gagasan-gagasan baru yang diharapkan dapat menjadi pembuka jalan kemacetan penyelesaian masalah Kamboja.

GAGASAN-GAGASAN BARU

Gagasan dan peristiwa baru yang pertama kali muncul pada awal tahun ini ialah gagasan Konperensi Regional ASEAN-Indocina tanpa Heng Samrin (Lima tambah Dua) pada waktu diadakannya KTT Non-Blok ke-7 (7-12 Maret 1983) di New Delhi. Gagasan ini dicetuskan oleh Menlu Malaysia Gazhali dan mendapat tanggapan positif dari Menlu Nguyen Co Thach.² Tetapi negara-negara ASEAN lainnya tidak segera mengambil sikap tentang hal itu. Penolakan ASEAN terhadap usul itu baru dinyatakan pada Pertemuan ASEAN-MEE pada tanggal 25 Maret 1983 di Bangkok.³

Kemudian terjadi penarikan mundur 15.000 pasukan Vietnam dari Kamboja tanggal 2 Mei 1983. Peristiwa ini tidak dapat dilepaskan dari apa yang terjadi sebelumnya, terutama sehubungan dengan KTT Non-Blok tersebut. Usaha ASEAN untuk mengajukan Sihanouk sebagai wakil Kamboja dalam konperensi itu tidak berhasil. Kursi Kamboja tetap kosong. Hal ini merupakan kemenangan Vietnam yang tidak dapat dilepaskan dari pernyataan Duta Besar Vietnam Mai Van Bo di Paris pada tanggal 23 Pebruari 1983 bahwa Pertemuan Puncak Indocina telah memutuskan untuk menarik mundur seba-

¹Kramol Tongdhamachart, "Thai Perspectives on the Conflict in Kampuchea," dalam *Economic, Political, and Security Issues in Southeast Asia in the 1980s*, ed. Robert A. Scalapino dan Jusuf Wanandi (Berkeley, California: Institute of East Asian Studies, University of California, 1982), hal. 81.

²Nayan Chanda, "Glimmers of Hope," *FEER*, Vol. 121, No. 27 (7Juli 1981), hal. 15.

³"Nhan Dan on ASEAN's Rejection of Dialogue," *Daily Report: Asia and Pacific*, FBIS (25 Maret 1983), hal. K 1.

gian pasukannya dari Kamboja karena adanya situasi mantap di Kamboja.¹ Dalam Konferensi Menlu Luar Biasa Indocina tanggal 12 April 1983 dinyatakan waktu penarikan mundur sebagian pasukan Vietnam adalah awal Mei 1983.²

Perkembangan di atas ini diikuti oleh kesediaan Muangthai untuk berkunjung ke Vietnam dengan persyaratan penarikan mundur pasukan Vietnam sejauh 30 km dari perbatasan Muangthai-Kamboja. Dalam kunjungannya ke Bangkok pada 9 Mei 1983 Co Thach mengatakan Vietnam tidak bersedia menerima gagasan Muangthai jika usul 30 km dijadikan persyaratan. Dalam Konferensi Menteri Luar Negeri ASEAN ke-16 tanggal 24-25 Juni 1983 di Bangkok, ASEAN mendukung Muangthai untuk berdialog dengan Vietnam jika usul 30 km diterima sebagai persyaratan. Hal ini yang menyebabkan kunjungan Muangthai ke Hanoi tidak (belum?) dilaksanakan.

Di samping itu Sihanouk menyatakan gagasannya mengenai Pemerintahan Koalisi Rekonsiliasi yang terdiri dari empat pihak, yaitu Heng Samrin, Sihanouk, Son Sann dan Khieu Samphan. Jika pemerintahan ini terbentuk tidak ada lagi alasan Vietnam untuk tetap di Kamboja.³ Ditetuskannya gagasan ini hampir menimbulkan perpecahan dalam tubuh PKDK. Kritikan dan ketidaksetujuan yang dinyatakan Khieu Samphan menyebabkan Sihanouk mengatakan akan mengundurkan diri dari PKDK. Gagasan ini telah ditolak Vietnam.

Dengan demikian ternyata gagasan-gagasan tersebut tidak dapat menjadi pembuka jalan penyelesaian Kamboja. Tetapi pernyataan ASEAN tentang kesediaan untuk mengadakan konsultasi konstruktif dengan Vietnam menuju suatu konferensi internasional dan ajakan ASEAN kepada Vietnam untuk mempertimbangkan unsur-unsur Deklarasi ICK menunjukkan keluwesan ASEAN yang mungkin mendapat tanggapan positif dari Vietnam.

PENUTUP

Dalam usaha mencari penyelesaian masalah Kamboja, berbagai faktor yang menjadi hambatan mungkin dapat ditembus secara bertahap dengan diadakannya pendekatan berbagai pihak. Pendekatan Muangthai-Vietnam yang belum terlaksana mungkin perlu terus diusahakan sebab pada hakikatnya keterlibatan ASEAN adalah karena faktor Muangthai.

¹*Kompas*, 25 Pebruari 1983.

²"Commentary on Dialogue Cites Thai Proposal," *Daily Report: Asia and Pacific*, FBIS (19 April 1983), hal. K. 7.

³*Sinar Harapan*, 30 Mei 1983.

Sehubungan dengan ini, ASEAN secara bersama-sama dapat melunakkan sikap Muangthai dan meyakinkannya akan perlunya pendekatan langsung dengan Vietnam. Strategi ASEAN selama ini tidak dapat dipertahankan terus-menerus mengingat situasi yang ada yang bukan tidak mungkin makin menguntungkan posisi Vietnam. Perlu dipertimbangkan dukungan internasional terhadap PKDK dalam Sidang MU-PBB yang akan makin sulit dipertahankan tahun demi tahun, terutama jika ternyata Khmer Merah makin mendominasi pemerintahan tersebut. Bagaimanapun Khmer Merah telah mempunyai citra buruk di mata dunia internasional, bahkan di kalangan ASEAN sendiri. Selain itu perlu dikaji kembali sejauh mana tujuan utama PKDK untuk menekan Vietnam dan memaksanya ke meja perundingan dapat berhasil. Di lain pihak Vietnam tidak akan menghentikan usahanya untuk mendapat pengakuan internasional bagi Heng Samrin.

Sebaliknya Vietnam pun tidak bersikap keras seperti tercermin dalam usul-usul yang diajukannya, yaitu membicarakan terlebih dahulu kestabilan dan keamanan kawasan Asia Tenggara daripada masalah Kamboja. Melalui pendekatan pihak ketiga, seperti Australia, mungkin dapat diketahui sejauh mana Vietnam dapat menunjukkan sikap luwesnya dalam masalah Kamboja sebagai indikasi bahwa Vietnam benar-benar ingin mencari penyelesaian masalah Kamboja dan melonggarkan ketergantungannya kepada Uni Soviet. Bagaimanapun Vietnam membutuhkan bantuan ekonomi dari negara-negara Barat yang mendukung kebijaksanaan ASEAN dalam masalah Kamboja dengan mengadakan isolasi ekonomi terhadapnya. Selain itu perlu dipertimbangkan pendekatan bilateral dan informal terhadap Vietnam oleh negara-negara ASEAN untuk melunakkan sikap Vietnam, khususnya bagi pendekatan Muangthai-Vietnam yang diperlukan.

Jika pendekatan Muangthai-Vietnam dapat dirintis, maka pertemuan ASEAN-Vietnam untuk penyelesaian Kamboja yang lebih luas tampaknya tidak sulit untuk dilaksanakan mengingat selama ini gagasan yang ada tidak dapat dilaksanakan karena keberatan Muangthai, seperti Konperensi Regional ASEAN dan Indocina tanpa Heng Samrin. Keberatan Muangthai yang sebenarnya merupakan keberatan Cina.

Oleh karena itu faktor Cina merupakan hal yang penting untuk diperhatikan. ASEAN perlu meyakinkan Muangthai untuk tidak saja bersikap lunak terhadap Vietnam tetapi juga untuk membantu melunakkan sikap Cina. Bagaimanapun Cina harus menyadari betapa tidak populernya Khmer Merah di bawah pimpinan Khieu Samphan di mata dunia internasional. Selain itu sikap keras Cina ini akan makin memperkuat pengaruh Uni Soviet di Vietnam khususnya, dan Asia Tenggara umumnya.

Tetapi pendekatan-pendekatan di atas tampaknya memerlukan konsesi-konsesi yang bisa diberikan oleh pihak-pihak yang bersangkutan terutama yang menyangkut jaminan keamanan masing-masing negara. Dapatkah ASEAN menjamin keamanan Muangthai jika Muangthai mengadakan pendekatan dengan Vietnam tanpa "restu" Cina? Atau dapatkah ASEAN meyakinkan Muangthai bahwa negara ini tidak perlu mengkhawatirkan ancaman Cina melalui CPT jika masalah CPT sudah dapat diatasinya? Kemudian dapatkah Muangthai memberikan konsesi kepada Vietnam dalam usaha pendekatan kedua negara, misalnya dengan menutup jalur suplai bantuan Cina kepada Khmer Merah? Dapatkah Vietnam memberikan konsesi bagi keamanan Muangthai? Bersediakah Cina memberi jaminan kepada Vietnam untuk tidak menimbulkan ancaman terhadap negara ini jika Vietnam bersedia mencapai penyelesaian masalah Kamboja melalui unsur-unsur Deklarasi ICK? Dan sebaliknya dapatkah Vietnam meyakinkan Cina bahwa Vietnam bukan "kaki-tangan" Uni Soviet?

Jawaban dari pernyataan-pernyataan inilah yang akan menentukan apakah rintangan-rintangan yang ada dapat ditembus untuk mencapai penyelesaian politik masalah Kamboja yang dapat diterima semua pihak yang bersangkutan. Ketidakberhasilan pendekatan-pendekatan di atas akan membuat kemacetan berlarut-larut dengan segala kemungkinan akibatnya yang tidak menguntungkan pihak mana pun.

MASALAH NETRALITAS KAMBOJA

Oct. Ovy NDOUK*

Status netralitas Kamboja yang semula diusulkan oleh ASEAN sebagai satu-satunya penyelesaian yang kiranya dapat diterima oleh semua pihak yang terlibat dalam konflik Kamboja, akhir-akhir ini menjadi menarik perhatian lagi karena baik Vietnam maupun RRC juga telah mulai ikut menyinggung masalah tersebut. Menlu Vietnam Nguyen Co Thach yang singgah di Bangkok tanggal 9 Juni 1983 setelah kunjungannya ke Pilipina, menyetujui bahwa Kamboja harus dibentuk sebagai negara yang netral, bebas dan Non-Blok.¹ Pernyataan serupa diulangi lagi ketika Menlu Australia Bill Hayden berkunjung ke Hanoi akhir Juni 1983. Sementara itu Cina dalam usul lima pasalnya kepada Uni Soviet yang disampaikan pada putaran pertama pembicaraan normalisasi kedua negara di Beijing akhir Oktober 1982, juga menyinggung masalah netralitas Kamboja.²

Perubahan sikap Vietnam dan Cina itu dianggap penting karena masalah Kamboja sebenarnya merupakan persoalan antara kedua negara itu, walaupun masih perlu diteliti lagi apa yang mereka maksudkan dengan netralitas Kamboja itu. Jika tujuannya sama maka ada kemungkinan bahwa perubahan sikap mereka itu bisa diharapkan untuk membantu mencapai kompromi dalam menerobos jalan buntu penyelesaian masalah Kamboja sekarang ini. Masalahnya adalah apakah mungkin Kamboja bisa mencapai suatu status yang benar-benar independen, netral dan non-blok sebagaimana yang diharapkan oleh semua pihak terutama jika dikaitkan dengan situasi intern Kamboja sendiri maupun dalam konteks persaingan negara-negara besar.

*Staf CSIS.

¹*Kompas*, 10 Juni 1983.

²Nayan Chanda, "The Peking Proposal," *Far Eastern Economic Review* (3 Maret 1983), hal. 10-11.

NETRALITAS KAMBOJA YANG GOYAH

Usul tentang netralitas Kamboja secara resmi telah tercantum dalam Deklarasi Konperensi Internasional mengenai Kamboja (ICK) yang diprakarsai oleh negara-negara ASEAN dan diselenggarakan PBB pada bulan Juli 1981. Dalam Pasal 11 dari Deklarasi ICK yang terdiri dari 15 pasal itu dinyatakan bahwa konperensi menghargai keamanan semua negara di kawasan tersebut dan oleh karena itu, Kamboja dianggap perlu untuk tetap non-blok dan netral, dan pemerintah hasil pemilihan umum (setelah penarikan pasukan asing dari negara itu) harus menyatakan bahwa Kamboja tidak akan mengancam atau digunakan sebagai ancaman terhadap keamanan, kedaulatan dan persatuan wilayah negara lainnya khususnya negara-negara yang mempunyai perbatasan langsung dengan Kamboja.¹

Sesuai dengan isi pasal tersebut di atas maka deklarasi konperensi itu menganggap penting bagi Kamboja untuk tetap non-blok dan netral sebagai suatu jalan kompromi terhadap sikap Vietnam yang menolak untuk merundingkan masalah pendudukannya di Kamboja. Ini berarti bahwa jika pemilihan umum bisa dilaksanakan sesuai dengan Deklarasi ICK maka pemerintah terpilih harus benar-benar dapat menunjukkan dan mempertahankan sikap netral terhadap negara-negara tetangganya khususnya Vietnam dan Cina. Akan tetapi, dalam situasi seperti sekarang ini, walaupun semua pihak telah menyatakan keinginannya agar Kamboja dibentuk sebagai negara yang independen, netral dan non-blok, tampaknya sulit untuk mengharapkan terbentuknya suatu Kamboja yang benar-benar netral. Bahkan dengan jaminan negara-negara besar pun netralitas yang diharapkan itu belum tentu efektif, seperti halnya Laos di tahun 1962.²

Dalam tahun 1950-an dan 1960-an Kamboja sebenarnya pernah menjadi negara yang netral dan terisolasi dari perang yang berkecamuk di kawasan Indocina. Sistem politik yang netral ini pada akhirnya terputus oleh serentetan kejadian yang dimulai dengan kup terhadap Pangeran Norodom Sihanouk bulan Maret 1970 oleh kelompok Jenderal Lon Nol yang didukung oleh Amerika Serikat.

Pangeran Sihanouk yang mendominasi kehidupan politik Kamboja sejak tahun 1954 sampai Maret 1970, telah berusaha menjaga netralitas Kamboja dari kemungkinan jatuhnya negara itu ke dalam pengaruh negara lain. Kemampuan Sihanouk untuk mempertahankan netralitas Kamboja dalam

¹*Antara*, 19 Juli 1981/AB.

²Kenneth T. Young Jr., "The Southeast Asia Crisis," dalam *The Southeast Asia Crisis*, ed. Lyman M. Tondel, Jr., Oceana Publications, Inc. Dobbs Ferry, N.Y. (1966), hal. 96-97.

konflik Indocina selama periode 1955-1965 terutama berdasarkan pada konstelasi perimbangan politik dalam dan luar negeri.¹ Di dalam negeri Sihanouk membentuk negara satu partai yang berkisar pada popularitasnya yang sangat besar sebagai dewa raja (godking). Secara bersamaan ia menekan kaum komunis dalam negeri dan menguasai kekuatan sayap kanan pro-Amerika di Kamboja dengan memanipulasi pemilihan politik dan pendapat umum. Sedangkan di bidang luar negeri, Sihanouk menolak untuk menjadi anggota SEATO, dan menentang intervensi Amerika Serikat di Indocina.

Akan tetapi netralisme Sihanouk mudah goyah karena perubahan politik baik di dalam maupun di luar negeri. Perang Indocina yang melibatkan kekuatan negara-negara besar menyulitkan posisi Kamboja terutama untuk menghindarkan diri dari pengaruh perang tersebut. Peranan Cina sebagai sekutu dekat Vietnam Utara dalam perang tersebut telah mendorong Sihanouk untuk condong kepada Amerika Serikat guna menjamin kemungkinan tekanan-tekanan dari Vietnam Utara. Akan tetapi setelah posisi kekuatan anti-komunis di Laos dan Vietnam Selatan secara berangsur-angsur dilumpuhkan (setelah 1962) Sihanouk mengalihkan pilihannya kepada Cina sebagai pelindungnya. Setelah Amerika Serikat melakukan intervensi langsung ke Vietnam Selatan dan kedua belah pihak meningkatkan keterlibatan mereka, netralitas Kamboja semakin terancam oleh persepsinya yakni bahwa suatu kemenangan komunis tak dapat dihindarkan, dan bahwa Kamboja harus mempunyai hubungan persahabatan dengan Hanoi.²

Kecenderungan Sihanouk untuk lebih mendekat dan bahkan beralih ke Vietnam Utara telah didorong oleh meningkatnya gerakan anti-Sihanouk yang dilancarkan oleh golongan Khmer Bebas yang berpangkalan di Saigon (Kota Ho Chi Minh) yang didukung oleh Amerika Serikat. Dan karena berbatasan langsung dengan Vietnam yang sedang dilanda pertempuran, Kamboja terpaksa ikut memikul berbagai akibatnya termasuk membiarkan sekitar 50.000 tentara Vietnam Utara dan Vietcong menggunakan wilayahnya sebagai jalur operasi militer guna menggempur tentara Amerika Serikat di Vietnam Selatan.³ Kehadiran tentara asing di Kamboja telah menyebabkan ekspansi perang antara Vietnam Utara dan Vietnam Selatan yang didukung oleh Amerika Serikat masuk ke wilayah Kamboja. Kenyataan ini menimbulkan pertentangan di kalangan pemimpin Kamboja. Kelompok militer yang dipimpin Jenderal Lon Nol menganggap bahwa dengan memberikan kesempatan kepada tentara Vietnam Utara dan Vietcong untuk menggunakan wilayah Kam-

¹Gareth Porter, "A Neutral Cambodia: The Myth and the Reality," *Vierteljahresberichte*, No. 88 (Juni 1982), hal. 133.

²*Ibid.*, hal. 133.

³Hardi, "Sihanouk dan Tantangan yang Dihadapi," *Kompas*, 7 Juli 1983.

boja, Sihanouk telah gagal mempertahankan netralitas Kamboja dalam Perang Indocina. Pertentangan ini merupakan salah satu sebab terjadinya kup terhadap Sihanouk (Maret 1970) dan tampilnya Lon Nol sebagai penggantinya.

Setelah jatuhnya Sihanouk, netralitas Kamboja bahkan semakin hilang oleh karena rezim Lon Nol yang menggantikannya justru condong dan bergantung pada Amerika Serikat untuk menghadapi meningkatnya gerakan pemberontak komunis Kamboja. Akan tetapi dukungan besar-besaran dari Amerika Serikat itu tidak cukup untuk melumpuhkan gerakan pemberontak komunis Kamboja itu. Bahkan mereka dapat meningkatkan kekuatannya dan menguasai sebagian besar wilayah Kamboja, sementara Pemerintah Lon Nol hanya menguasai Phnom Penh dan sekitarnya. Ketidakmampuan rezim Lon Nol untuk mengatasi pemberontak komunis itu semakin diperburuk lagi oleh timbulnya konflik di kalangan militer Kamboja. Akibatnya, setelah penarikan pasukan Amerika Serikat dari Indocina rezim Lon Nol berhasil digulingkan oleh kelompok komunis yang lebih dikenal dengan sebutan Khmer Merah (17 April 1975).

Rezim Khmer Merah yang dipimpin Pol Pot cs. yang mewarisi suatu Kamboja yang hancur secara ekonomi, sosial dan politik, mencoba untuk mengatasi keadaan tersebut. Akan tetapi usahanya itu malahan memperburuk keadaan Kamboja terutama karena kesalahan manajemen ekonomi, pengawasan totaliter kehidupan rakyat dan tindakan kejam lainnya. Kebijakan Pol Pot ini menimbulkan perpecahan dalam tubuh partai komunis Kamboja. Pertentangan antara mereka itu menjadikan Kamboja terlibat ke dalam konflik Cina-Vietnam oleh karena kelompok Pol Pot yang semakin condong ke Cina meminta bantuan Cina guna mendukung pertikaianya dengan Vietnam (sejak 1976) sementara kelompok oposisi meminta bantuan Hanoi untuk menggulingkan kelompok Pol Pot.

Invasi Vietnam akhir Desember 1978 mengakhiri pertikaian itu. Rezim Pol Pot digulingkan dan Heng Samrin yang memimpin kelompok oposisi diangkat sebagai penguasa di Phnom Penh. Sejak itu Vietnam mempertahankan kehadirannya di Kamboja guna menopang kedudukan rezim Heng Samrin. Perjanjian persahabatan dan kerja sama yang ditandatangani kedua negara tanggal 17 Pebruari 1979 merupakan sarana yang mengesahkan "hubungan khusus" mereka. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hubungan yang terjadi sekarang ini antara rezim Heng Samrin dan Vietnam merupakan akibat akhir dari ketidakmampuan Kamboja untuk tetap independen, netral dan Non-Blok.

PERIMBANGAN KEKUATAN KELOMPOK KHMER

Salah satu faktor penting yang perlu dipertimbangkan sehubungan dengan usul netralitas Kamboja sebagai jalan kompromi guna menyelesaikan konflik Kamboja adalah perimbangan kekuatan politik maupun militer dari kelompok-kelompok Khmer yang kini bertentangan di Kamboja serta hubungan mereka dengan negara lain yang dianggap sebagai sekutunya. Masing-masing kelompok Khmer yang ada sekarang ini, yakni Khmer Merah pimpinan Khieu Samphan, KPNLF (Front Pembebasan Nasional Rakyat Khmer) pimpinan Son San, Moulinaka pimpinan Sihanouk, maupun Republik Rakyat Kamboja (PRK) pimpinan Heng Samrin, mempunyai kelemahan yang merupakan penghalang bagi mereka untuk dapat menguasai negara itu tanpa ditentang.

Secara kuantitatif masing-masing kelompok itu mempunyai kekuatan personal yang tidak berimbang. Menurut perkiraan para intelijens, setelah diserang Vietnam pada musim panas tahun 1981-1982, Khmer Merah yang semula berjumlah sekitar 30-35 ribu telah berkurang menjadi sekitar 25-30 ribu orang, dan bahkan ada perkiraan yang menyebutkan bahwa jumlahnya hanya sekitar 20 ribu orang; kelompok non-komunis, KPNLF berjumlah sekitar 9 ribu, dan mungkin kekuatan Moulinaka yang efektif hanya 3 ribu orang. Di lain pihak, pasukan Vietnam yang terlibat di Kamboja berjumlah sekitar 160-170 ribu orang,¹ sedangkan kekuatan Heng Samrin diperkirakan berjumlah sekitar 10-15 ribu orang.

Jika angka-angka itu dijadikan patokan maka tampak bahwa di antara kelompok Khmer sendiri, Khmer Merah memiliki kekuatan militer yang lebih besar daripada yang lainnya. Meskipun demikian, mereka akan sulit diterima kembali oleh rakyat Kamboja karena politik kejam yang dijalankannya selama masa pemerintahannya. Kelompok KPNLF dan Moulinaka merupakan kelompok yang terlemah, sehingga untuk memperoleh dukungan dan kepercayaan dari rakyat Kamboja mereka harus bisa membuktikan bahwa mereka bukan merupakan boneka Khmer Merah yang hanya dimanfaatkan selama Khmer Merah membutuhkan mereka dalam mempertahankan kursi Kamboja di PBB. Sedangkan Republik Rakyat Kamboja pimpinan Heng Samrin, di samping masih lebih lemah dibandingkan dengan kekuatan kelompok koalisi Kamboja Demokratik, ia juga masih menyandarkan diri pada bantuan pasukan pendudukan Vietnam. Tanpa Vietnam ia mungkin tidak akan mampu mempertahankan kedudukannya dari gangguan kekuatan perlawanan Kamboja.

¹"Indochina and ASEAN," *Strategic Survey 1982-1983*, IISS, hal. 96.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa untuk sementara ini tidak satu pun dari kelompok-kelompok Khmer tersebut di atas akan mampu berkuasa atau memelihara ketertiban di Kamboja tanpa mengandalkan kekuatan dari luar. Masing-masing mempunyai hubungan persekutuan dengan kekuatan luar. Khmer Merah dengan Cina, KPNLF dan Moulinaka dengan ASEAN dan secara tidak langsung dengan Amerika Serikat dan negara-negara Barat lainnya, sementara PRK dengan Vietnam. Oleh karenanya, jika salah satu kelompok memperoleh kemenangan, itu berarti kemenangan bagi salah satu kelompok negara luar yang menjadi sekutu atau pendukungnya.

Pembentukan Pemerintah Koalisi Kamboja Demokratik, walaupun cukup penting artinya guna mempertahankan kursi Kamboja Demokratik di PBB, belum merupakan jaminan bagi tercapainya suatu kompromi bagi penyelesaian masalah Kamboja. Unsur Khmer Merah dalam koalisi itu sewaktu-waktu bisa merupakan duri di dalam daging. Perbedaan pendapat yang terjadi beberapa waktu yang lalu walaupun berhasil diatasi, kemungkinan masih bisa terjadi dan bahkan bisa menjurus ke arah perpecahan. Dugaan ini mungkin bisa dibenarkan terutama jika dikaitkan dengan pernyataan Khmer Merah pada saat pembentukan koalisi itu. Dikatakan bahwa "Khmer Merah mempunyai hak untuk melanggar persetujuan itu pada setiap saat, dan kembali pada situasi di mana ia merupakan satu-satunya wakil Kamboja Demokratik."¹ Dengan demikian pemerintah koalisi itu kemungkinan tidak akan pernah menjadi basis dari suatu pemerintahan yang akan datang di Phnom Penh, oleh karena apa pun yang dipikirkan oleh rakyat Kamboja terhadap pendudukan Vietnam, sebagian besar dari mereka lebih menyukai situasi mereka sekarang ini daripada pengalaman di masa rezim Pol Pot.²

Akan tetapi adalah kenyataan bahwa unsur Khmer Merah, walaupun telah dianggap sebagai kartu mati oleh Vietnam, harus diakui bahwa mereka merupakan kelompok yang terbesar dan terorganisasi secara baik dibandingkan dengan kelompok-kelompok perlawanan lainnya di Kamboja. Di samping itu dukungan terus-menerus dari Cina memungkinkan mereka untuk terus berjuang melawan Vietnam. Vietnam sendiri mengakui bahwa Khmer Merah mempunyai kemampuan untuk melakukan perang gerilya selama beberapa tahun. Kenyataan ini menunjukkan betapa sulitnya menyusun suatu struktur pemerintahan di Kamboja di masa mendatang tanpa harus memperhitungkan unsur Khmer Merah.

Strategi untuk meningkatkan kekuatan kelompok non-komunis, KPNLF dan Moulinaka, sehingga mungkin bisa diharapkan untuk mengimbangi ke-

¹*Ibid.*

²Ben Kiernan, "The Vietnamese Through Khmer Eyes," *Indochina Issues*, No. 16 (Mei 1981), hal. 4-5.

kuatan kelompok komunis, Khmer Merah dan Heng Samrin, tampaknya sulit dilakukan setidak-tidaknya dalam waktu dekat ini, bukan saja karena kecilnya jumlah personal kekuatan yang mereka miliki tetapi juga menyangkut kredibilitas mereka di mata rakyat Kamboja. Di samping itu, suatu usaha untuk mengembalikan suatu rezim non-komunis di Phnom Penh mungkin hanya akan meningkatkan lagi konflik yang ada sekarang ini, dan tidak akan menunjang penyelesaian masalah. Sebaliknya, jika mereka dibiarkan "mati" maka tak ada alternatif lain di Kamboja kecuali Khmer Merah atau Heng Samrin.

Menurut beberapa kalangan, Vietnam memang mengakui popularitas Sihanouk, namun ia tidak yakin bahwa Sihanouk dan Son San dapat menghalangi proses konsolidasi yang dilakukan rezim Heng Samrin. Ia akan dapat terus memperkuat posisinya di Kamboja baik politik maupun militer. Selama Vietnam tidak bersedia menarik seluruh pasukannya dari Kamboja, selama itu pula ia akan tetap berkuasa di Kamboja dengan atau tanpa pengakuan negara lain. Jika suatu saat Vietnam bersedia menerima Sihanouk untuk bergabung dengan pemerintah di Phnom Penh, itu karena mereka ingin menghilangkan tekanan internasional terhadap Vietnam dan bukan karena kekuatan kelompok non-komunis di Kamboja.

Dengan demikian sulit untuk meramalkan apakah harapan terhadap terbentuknya suatu Kamboja yang independen, netral dan non-blok akan bisa terwujud di masa mendatang sebagai penyelesaian kompromi atas konflik Kamboja, oleh karena realitas di Kamboja tidak sesuai dengan cita-cita tersebut. Unsur netralitas yang ditunjukkan oleh sementara kelompok Khmer itu tampaknya belum merupakan jaminan bagi terbentuknya netralitas Kamboja. Sihanouk, misalnya, sering memperkenalkan dirinya sebagai kekuatan netral namun tidak ditunjangi oleh suatu basis kekuatan yang nyata di negaranya. Sedangkan Khieu Samphan, yang dalam suatu kesempatan di PBB tahun lalu (28 September 1982) menyatakan bahwa pemerintah koalisi akan bersikap netral dan ingin kenetralan itu dijamin oleh PBB,¹ tampaknya sangat sulit untuk melepaskan diri dari Cina.

FAKTOR VIETNAM DAN CINA

Dukungan Vietnam dan Cina bagi terbentuknya suatu Kamboja yang independen, netral dan non-blok merupakan perubahan sikap yang dianggap penting jika dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Ini bisa berarti bahwa mereka sudah sejalan dengan apa yang dikehendaki negara-negara

¹*Kompas*, 30 September 1982.

ASEAN. Masalahnya adalah apakah dengan perubahan sikap Vietnam dan Cina masalah Kamboja dapat segera diselesaikan, oleh karena telah diakui bahwa masalah Kamboja sebenarnya merupakan masalah antara kedua negara itu.

Apa yang dimaksud Vietnam dengan suatu Kamboja yang independen, netral dan non-blok mungkin masih perlu diteliti lebih lanjut karena ia tidak menyinggung masalah penarikan seluruh pasukannya dari Kamboja sebagaimana dituntut oleh ASEAN sesuai dengan Deklarasi ICK, guna melancarkan proses pembentukan netralisasi Kamboja itu. Meskipun demikian dukungan Vietnam tersebut masih penting artinya karena dengan pernyataannya yang demikian itu secara tidak langsung Vietnam mengakui bahwa ada masalah di Kamboja yang perlu dibicarakan terutama dengan negara-negara ASEAN untuk mengatasinya.

Langkah untuk itu memang tidak mudah karena kesatuan pendapat tentang netralitas Kamboja saja belum merupakan jaminan untuk menyelesaikan masalahnya. Untuk itu perlu kiranya dilakukan pendekatan guna mencari cara atau alternatif yang paling mungkin untuk mewujudkan kesatuan pendapat itu. Langkah seperti ini mungkin bisa ditemukan jika sebelumnya diteliti dahulu apa yang dimaksudkan Vietnam dengan dukungannya bagi netralitas Kamboja itu.

Perubahan sikap Vietnam, yang dalam hal ini menyangkut dukungannya bagi netralitas Kamboja, mungkin dimaksudkan sebagai berikut: *pertama*, langkah taktis agar Muangthai mau mengubah sikapnya terhadap masalah Kamboja terutama sehubungan dengan peluang yang diberikannya kepada Cina dalam menyalurkan bantuannya kepada Khmer Merah. Di samping itu Vietnam juga ingin meyakinkan dunia internasional bahwa ia juga menghendaki penyelesaian masalah Kamboja sesuai dengan pendapat umum dunia; *kedua*, reaksi atas usul lima pasalnya Cina yang juga menyinggung masalah netralitas Kamboja.

Jika maksud Vietnam seperti yang disebutkan pertama, hal itu berarti bahwa Vietnam hanya ingin menghilangkan salah satu bentuk ancaman Cina melalui Muangthai, sedangkan masalah netralitas Kamboja masih perlu dirundingkan lagi setelah ancaman Cina hilang sama sekali. Mungkin itulah sebabnya Vietnam tidak menyinggung sama sekali masalah penarikan seluruh pasukannya dari Kamboja dalam pernyataan dukungannya bagi netralitas Kamboja. Dengan demikian jalan yang akan ditempuh masih panjang dan berbelit-belit, sebab masih harus tergantung pada bagaimana sikap Muangthai dan Cina.

Jika perubahan sikap Vietnam itu merupakan reaksi terhadap usul lima pasal Cina, hal itu bisa berarti bahwa Vietnam memang berniat menyelesaikan masalah Kamboja yang diakuinya sebagai masalah antara dia dan Cina. Dengan demikian mungkin bisa diharapkan bahwa perundingan khusus untuk menyelesaikan masalah Kamboja akan terlaksana dalam waktu yang tidak terlalu lama. Akan tetapi masalahnya memang tidak semudah itu oleh karena masih ada faktor lain yang harus diperhatikan lagi sehubungan dengan perubahan sikap kedua negara itu.

Pertama, di pihak Vietnam, pernyataan dukungannya bagi netralitas Kamboja tidak disertai oleh pernyataan tentang masalah penarikan seluruh pasukannya dari Kamboja, padahal masalah tersebut merupakan bagian dari tuntutan Cina guna menyelesaikan masalah Kamboja. Akan tetapi jika dikaitkan dengan penolakan Vietnam terhadap bagian-bagian tertentu dari usul lima pasal Cina maka ada kemungkinan bahwa Vietnam menganggap masalah penarikan pasukannya itu tidak perlu dinyatakan lagi karena penarikan sebagian demi sebagian dari pasukannya itu telah mulai dilaksanakan. Sedangkan penarikan total akan tergantung pada hilangnya sama sekali ancaman Cina. Persoalannya akan menjadi sulit lagi jika masalah ancaman Cina itu hanya dipakai sebagai dalih oleh Vietnam untuk tetap bertahan di Kamboja. Jika demikian dukungan Vietnam bagi suatu Kamboja yang independen, netral dan non-blok itu mungkin hanya untuk mengulur-ulur waktu sampai rezim Heng Samrin yang didukungnya lambat-laun akan diterima oleh semua pihak sebagai kenyataan yang tak dapat diingkari. Dikatakan demikian karena selain Khmer Merah yang telah dianggap sebagai kartu mati, Sihanouk dan Son San pun masih sulit diterima Vietnam karena dianggap sebagai membantu "pembunuh."

Kedua, di pihak Cina, usul lima pasalnya yang juga menyinggung masalah netralitas Kamboja, lebih merupakan syarat dalam hubungan perundingan normalisasinya dengan Uni Soviet sebagai saingan utamanya di Asia Tenggara. Oleh karena itu realisasi netralitas Kamboja masih akan tergantung pada tanggapan Uni Soviet terhadap tuntutan Cina. Jika Uni Soviet bersedia menghentikan bantuannya kepada pendudukan Vietnam di Kamboja dan menggunakan pengaruhnya untuk membujuk Vietnam agar menarik pasukannya dari Kamboja (pasal 1), maka masalah netralisasi Kamboja mungkin bisa dirundingkan untuk direalisasi. Ini berarti Uni Soviet akan mengorbankan tempat berpijaknya di Asia Tenggara.

Persoalannya adalah apakah ia bersedia untuk melakukan hal itu, dan apakah Vietnam mau menuruti permintaan Uni Soviet sebagaimana dituntut Cina. Di lain pihak, apakah Cina memang benar tidak mempunyai maksud

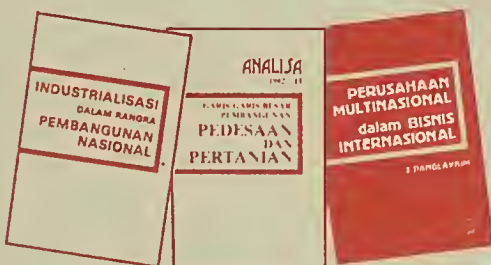
untuk menjadikan Kamboja sebagai bagian dari lingkungan pengaruhnya. Jelas bahwa masalah Kamboja termasuk soal netralitasnya tidak akan terselesaikan tanpa ikut sertanya negara-negara tersebut.

PENUTUP

Netralitas Kamboja yang diharapkan sebagai salah satu jalan kompromi bagi penyelesaian konflik Kamboja sekarang ini tampaknya sulit untuk di-realisisasi. Kalau di masa lampau kenetralan Kamboja akhirnya goyah karena terpengaruh oleh faktor-faktor intern maupun ekstern, maka kini usaha untuk mengembalikan status tersebut menjadi sulit karena faktor-faktor yang sama walaupun aktor yang berperanan agak sedikit berbeda.

Masalah intern Kamboja, khususnya persaingan antara kelompok Khmer sendiri, tampaknya kurang bisa menunjang usaha itu sementara rezim Heng Samrin kelihatan dapat terus berkuasa dengan dukungan Vietnam. Sedangkan Vietnam sendiri belum akan menarik seluruh pasukannya dari Kamboja, yang diharapkan sebagai langkah penting menuju penyelesaian masalah Kamboja, jika ancaman Cina belum hilang sama sekali.

Dengan demikian dukungan Vietnam dan harapan Cina bagi terbentuknya suatu Kamboja yang independen, netral dan non-blok belum merupakan jaminan untuk bisa direalisasi. Faktor hubungan Cina-Uni Soviet maupun Vietnam-Cina akan ikut pula menentukan proses penyelesaian masalah Kamboja, termasuk status netralitasnya. Tetapi bahkan dengan jaminan negara besar pun status netralitas itu belum tentu akan efektif seperti dalam hal netralitas Laos di masa lampau. Oleh sebab itu usul atau dukungan bagi netralitas Kamboja sekarang ini mungkin tidak sesuai lagi dengan realitas di Kamboja, apalagi jika rumusan tentang pengertian-pengertian independen, netral dan non-blok mempunyai isi yang berbeda-beda bagi pihak-pihak yang bersangkutan.



Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa buku-buku dan terbitan berkala:

BUKU-BUKU

Berbagai buku baik dalam bahasa Indonesia maupun bahasa Inggris, hasil penulisan staf CSIS mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hankam, sosial budaya dan lain-lain.

ANALISA

Majalah bulanan, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Harga per eks Rp. 500,— langganan setahun (12 nomor) Rp. 6.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp. 4.800,—

THE INDONESIAN QUARTERLY

Majalah triwulanan berbahasa Inggris, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkutan-paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp. 800,—, langganan setahun (4 nomor) Rp. 3.200,—

DOKUMENTASI

Kumpulan clipping berbagai surat kabar/bulletin secara sistematis mengenai masalah-masalah tertentu.

Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada:

BIRO PUBLIKASI — CSIS

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, Telepon 349489

Untuk menunjang kegiatan pengkajian, CSIS juga menyediakan PERPUSTAKAAN dan CLIPPINGS yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat. Untuk keperluan tersebut hubungilah:

PERPUSTAKAAN dan BIRO INFORMASI DAN DATA CSIS

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-35.